

Gerechtshof Den Haag

Zaaknummer/rolnummer: 200.344.310/01

Roldatum: 13 januari 2026

**Memorie van antwoord, tevens
memorie van grieven in incidenteel
appel, tevens memorie van antwoord
na tussenkomst**

inzake

**De Staat der Nederlanden (ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat)**

appellant in de hoofdzaak,

advocaten: mrs. T.W. Franssen en J.S. Procee

en

**Stichting Recht op Bescherming tegen
Vliegtuighinder (RBV)**

statutair gevestigd en kantoorhoudend te Aalsmeer,

geïntimeerde in de hoofdzaak

advocaten: mr. Ch. Samkalden en E.C.M. ten Vergert

met tussenkomende partijen

**Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.
(KLM)**

gevestigd en kantoorhoudende te Amstelveen;

KLM Cityhopper B.V. (KLC)

gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,

Transavia Airlines C.V. (Transavia)

gevestigd en kantoorhoudend te Haarlemmermeer,

Martinair Holland N.V. (Martinair)

gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,

Delta Air Lines, inc.

gevestigd en kantoorhoudende te Atlanta,
Verenigde Staten,

TUI Airlines Nederland B.V. (TUI)

gevestigd te Oude Meer en kantoorhoudende te
Rijswijk,

Corendon Dutch Airlines B.V. (Corendon)

gevestigd te Lijnden,

Air Transport Association of America inc. (A4A)

gevestigd en kantoorhoudende te Washington,
Verenigde Staten,

International Air Transport Association,

gevestigd te Montreal, Canada

advocaat: mr. V.R. Pool

en

Royal Schiphol Group N.V. (RSG)

gevestigd te Haarlemmermeer

advocaat: mr. R. Van Tricht

INHOUD

1	INLEIDING	6
1.1	Achtergrond van de procedure	6
1.2	Opbouw van de memorie	7
2	ONTWIKKELINGEN SCHIPHOL(BELEID)	9
2.1	Ontwikkeling van het vliegverkeer	9
2.2	Ontwikkeling van het Schipholbeleid	12
2.2.1	De basis: de Hoofdlijnenbrief 2022	12
2.2.2	Spoor 1: Beëindigen anticiperend handhaven met de experimenteerregeling	13
2.2.3	Kortgedingprocedure beëindigt Spoor 1	14
2.2.4	Spoor 2: Invoeren van 440.000 vliegtuigbewegingen en balanced approach procedure	14
2.2.5	Terug naar een groeimodel voor Schiphol	39
2.2.6	Spoor 3: het nieuwe stelsel regulering vliegtuiglawaai	41
2.3	De natuurvergunning	41
3	REACTIE OP DE GRIEVEN IN HET PRINCIPAAL APPEL	44
3.1	Geen met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsingang (grief 1 Staat)	44
3.1.1	De taak van de civiele rechter in dit geschil	45
3.1.2	RBV ontvankelijk in haar vordering om de onrechtmatigheid te beëindigen, ook voor zover dat toepassing en handhaving van wet- en regelgeving impliceert	46
3.1.3	Beroep tegen (wijzigingen van) het LVB evenmin met voldoende waarborgen omklede rechtsingang	50
3.2	De rechtbank hanteert een juiste verdeling van de stelplicht en bewijslast (grief 2 Staat)	53
3.2.1	De Staat geeft een verkeerde voorstelling van de stelplicht en bewijslast	53
3.2.2	Rechtbank heeft wel degelijk onderscheid gemaakt tussen inmenging en inbreuk	54
3.2.3	Onduidelijk wat de Staat in dit kader thans bestrijdt, en met welk doel	54
3.3	Gelijkwaardigheidscriteria (grief 6 Staat)	57
3.3.1	Het beschermingsniveau ziet op de bescherming van de omgeving, niet van de sector	58
3.3.2	De gelijkwaardigheidscriteria hebben geen beschermende werking	61
3.3.3	De gelijkwaardigheidscriteria ontslaan de Staat niet van zijn verplichtingen op grond van art. 8 EVRM	63
3.4	Aangekondigde maatregelen terecht buiten beschouwing gelaten (grief 3 Staat)	67
3.5	Geen <i>fair balance</i> (grief 4 en 5 Staat)	69
3.5.1	Inleiding: onjuiste voorstelling <i>fair balance</i> beoordeling door de Staat	69
3.5.2	De vereisten van <i>fair balance</i>	71
3.5.3	Geen adequate, inzichtelijke afweging van belangen in het Schipholdossier	74
3.5.4	Grief 5: overwegingen rechtbank ten aanzien van de <i>fair balance</i>	92

3.6	Onjuiste uitleg wettigheidsvereiste voor inmenging uit art. 8 EVRM en verkeerde aannames anticiperend handhaven NNHS (grief 7 Staat)	113
3.7	Het opgelegde bevel is zowel niet te specifiek (grief 8) als niet te onbepaald (grief 10)	116
3.7.1	Het opgelegde bevel kan niet zowel te specifiek als te onbepaald zijn	116
3.7.2	Er is geen sprake van een ontoelaatbaar bevel tot regelgeving (grief 8)	117
3.7.3	Het dictum is niet te onbepaald (grief 10)	120
3.8	De mogelijkheid om een vonnis cq arrest binnen 12 maanden uit te voeren (grief 9 Staat)	122
3.8.1	De balanced approach-procedure hoeft niet te worden doorlopen	123
3.8.2	MER-procedure en de procedure voor vaststelling van een AMvB	126
4	INCIDENTEEL APPEL	126
4.1	Incidentele grief 1: De gelijkwaardigheidscriteria en het vereiste van gelijkwaardige bescherming	126
4.1.1	Onterechte afwijzing verklaring voor recht	127
4.1.2	Tegenstrijdige overweging ii) de effecten van nieuwe inzichten	127
4.1.3	Tegenstrijdige overweging iii) de gelijkwaardige bescherming van art. 8.17 lid 7 Wlv	128
4.1.4	Tegenstrijdige overweging iv) de toepassing van de gelijkwaardigheidscriteria is niet voorzienbaar, en dus niet voldaan aan het wettigheidsvereiste	129
4.1.5	Conclusie	130
4.2	Incidentele grief 2: Ten onrechte is de rechtbank voorbij gegaan aan (de vorderingen op grond van) andere belangen	130
4.2.1	Reactie op het vonnis	130
4.2.2	Klimaat	132
4.2.3	Luchtkwaliteit	145
4.2.4	Externe veiligheid	150
4.2.5	Stikstof	152
4.3	Incidentele grief 3: De WHO-normen	152
4.3.1	Het vonnis	152
4.3.2	De WHO-normen ter invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheid en art. 8 EVRM	153
4.3.3	Beëindigen van de onrechtmatigheid door de WHO-normen te hanteren...	156
4.3.4	... althans te benaderen	156
4.4	Incidentele grief 4: Aanvullende hinderindicatoren	158
4.4.1	Het vonnis	158
4.4.2	Toelichting	158
4.4.3	Conclusie	165
4.5	Incidentele grief 5: Het gebod om het aantal vluchten te reduceren	167
4.5.1	Het vonnis	167
4.5.2	Toelichting	167
4.5.3	Conclusie	169
4.6	Incidentele grief 6: Rechtsbescherming	169

4.7	Incidentele grief 7: De dwangsom	170
4.7.1	Het vonnis	170
4.7.2	Toelichting	171
4.7.3	Conclusie	172
4.8	Incidentele grief 8: Ten onrechte wees de rechtbank het meer of anders gevorderde af	172
5	REACTIE OP DE MEMORIES NA TUSSENKOMST	172
5.1	Vorderingen i) en iv) RSG – niet-ontvankelijk	172
5.2	Vordering i) LVM – balanced approach-procedure	173
5.3	Vorderingen ii) RSG en LVM – de toepassing van het NNHS ten opzichte van het LVB 2008	174
5.3.1	De vorderingen	174
5.3.2	De onderbouwing van de vorderingen	175
5.3.3	Conclusie	178
5.4	Vordering iii) LVM – de rechtmatigheid van het NNNS 500.000	178
5.5	De stellingen van de Luchtvaartmaatschappijen over geluid en hinder	179
5.6	Vordering iii) RSG – de timing van het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie	183
6	EIS EN CONCLUSIE IN HOGER BEROEP	184
6.1	Toelichting eiswijziging en vorderingen	184
6.1.1	De verschillende situaties in de gewijzigde gevorderde verklaring voor recht onder (1)	184
6.1.2	Verklaringen voor recht over de belangenafweging van art. 8 EVRM	185
6.1.3	Vordering voor een tijdelijke maatregel ter beperking van de schade en termijn van het gebod	185
6.1.4	Vorderingen omtrent Richtlijn Omgevingslawaai	186
6.1.5	Vordering omtrent gelijkwaardigheidscriteria	187
6.1.6	Vordering omtrent herijking van de belangenafweging	187
6.2	Integraal petitum in hoger beroep	187
6.3	Conclusie	190
7	PRODUCTIELIJST	191
1	INLEIDING	
1.1	Achtergrond van de procedure	
1.	Op 20 maart 2024 concludeerde de rechtbank Den Haag dat de Staat bij de besluitvorming over het luchtverkeer van en naar Schiphol, de belangen van omwonenden stelselmatig ondergeschikt heeft gemaakt aan die van de luchtvaart. De rechtbank verklaarde voor recht dat de Staat daarmee het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van omwonenden schond, en dat de Staat tekortschoot in de rechtsbescherming van die omwonenden. De rechtbank heeft daarop de Staat	

bevolen om de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een passende vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen. Het opleggen van een dwangsom achtte de rechtbank niet nodig, omdat de Staat geacht wordt vonnissen na te komen.

2. De Staat is het vonnis niet nagekomen. De Staat heeft om schorsing van de uitvoerbaarheid verzocht, welke door het hof is afgewezen wegens gebrek aan belang, omdat RBV had laten weten geen executiemaatregelen te zullen treffen. Tot op de dag van vandaag handelt de Staat in strijd met het vonnis. Nieuwe plannen die de Staat inmiddels voor Schiphol heeft ontwikkeld – in de plaats gekomen voor de plannen die de Staat de rechtbank en omwonenden nog in het vooruitzicht had gesteld – zijn een voortzetting, en zelfs een intensivering, van de stelselmatige onderschikking die door de rechtbank zo ondubbelzinnig werd afgekeurd.
3. In zijn memorie van grieven komt de Staat integraal op tegen het vonnis van de rechtbank Den Haag. De Staat betoogt dat RBV alsnog niet-ontvankelijk moet worden verklaard in haar vorderingen, waarmee de door de rechtbank geconstateerde leemte in de rechtsbescherming alsnog aan rechterlijke toetsing zou worden onttrokken. Verder stelt de Staat dat hij wel degelijk een passende belangenafweging heeft gemaakt, waarin de belangen van omwonenden op hun juiste gewicht zouden zijn meegewogen. RBV zet in deze memorie uiteen waarom de grieven van de Staat niet tot vernietiging van het vonnis kunnen leiden.
4. RBV stelt in deze memorie ook zelf incidenteel appel in tegen het vonnis van de rechtbank Den Haag. Hoewel duidelijk moge zijn dat RBV de conclusies van de rechtbank in grote lijnen onderschrijft, heeft de rechtbank op onderdelen onjuiste en tegenstrijdige overwegingen gedaan, die tot afwijzing van een aantal van de vorderingen van RBV hebben geleid. RBV licht in deze memorie toe op welke punten het vonnis van de rechtbank onjuist is en derhalve vernietigd moet worden.
5. Gezien de ruimte die het vonnis kennelijk aan de Staat gegeven heeft om de door de rechtbank omschreven onrechtmatigheden te laten voortduren, en in het licht van de overwegingen van de rechtbank over de vorderingen van RBV, heeft RBV aanleiding gezien om haar vorderingen in dit appel op onderdelen nader te specificeren. Haar eis strekt ertoe het vonnis van de rechtbank in stand te laten voor zover daarmee aan de vorderingen van RBV is tegemoetgekomen, en de afgewezen vorderingen alsnog toe te wijzen, maar daaraan een meer concrete invulling te geven op de wijze die RBV in deze memorie schetst.
6. In deze instantie hebben ook Royal Schiphol Group N.V., (hierna: “**RSG**”) en Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., KLM Cityhopper B.V., Transavia Airlines C.V., Martinair Holland N.V., Delta Air Lines Inc., TUI Airlines Nederland B.V., Corendon Dutch Airlines B.V., Air Transport Association of America, en International Air Transport Association (hierna tezamen: “**de Luchtvaartmaatschappijen**”) bij tussenkomst eigen vorderingen ingediend. Die vorderingen overlappen gedeeltelijk met de materie die in de zaak tussen de Staat en RBV voorligt. De vorderingen van de Luchtvaartmaatschappijen zijn uitsluitend ingesteld jegens de Staat; RSG vordert ook een verklaring voor recht die jegens RBV zou moeten gelden. De vorderingen van de Luchtvaartmaatschappijen en (in mindere mate) RSG lijken er vooral op gericht om de stelselmatige onderschikking die door de rechtbank werd geconstateerd, te laten voortduren en in zoverre het vonnis van de rechtbank te laten vernietigen, althans – bij gebrek aan procespositie – onschadelijk te maken. Uit hetgeen RBV in haar memorie van antwoord en in haar incidenteel appel opmerkt, volgt in belangrijke mate ook waarom de vorderingen van RSG en de Luchtvaartmaatschappijen moeten falen. Aan het slot van deze memorie gaat RBV nog kort op die afzonderlijke argumenten in.

1.2 Opbouw van de memorie

7. RBV gaat hierna in **hoofdstuk 2** van deze memorie eerst in op ontwikkelingen in het Schipholbeleid die zich sinds het uitbrengen van de dagvaarding hebben voorgedaan en de conclusies die RBV daaraan verbindt.
8. **Hoofdstuk 3** omvat het antwoord van RBV op de memorie van grieven in het principaal appel. RBV gaat in **onderdeel 3.1** in op de eerste grief van de Staat, houdende dat zij alsnog niet ontvankelijk moet worden verklaard omdat voor omwonenden middels een handhavingsverzoek dan wel middels beroep tegen de recente of aangekondigde LVB-wijziging een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang zou openstaan. **Onderdeel 3.2** bespreekt de tweede grief van de Staat, dat de rechtbank een verkeerde verdeling van de stelplicht en bewijslast zou hebben gehanteerd. Na deze meer algemene grieven bespreekt RBV in **onderdeel 3.3** eerst de zesde grief van de Staat over de gelijkwaardigheidscriteria. De Staat legitimeert zijn handelen en onderbouwt zijn grieven namelijk gedeeltelijk met een beroep op deze criteria. RBV licht toe dat de gelijkwaardigheidscriteria in de praktijk niet meer zijn dan een boekhoudkundig gegeven, en dan ook geen reflectie vormen van het werkelijk aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden. In elk geval volgt hieruit dat de gelijkwaardigheidscriteria geen betekenis toekomt bij de beoordeling van de vraag of de Staat aan zijn verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM heeft voldaan. Art. 8 en 13 EVRM worden vervolgens door RBV behandeld in grief 3 (**onderdeel 3.4**), waarin de Staat de rechtbank (ten onrechte) verwijt aangekondigde (maar nooit doorgevoerde) maatregelen buiten beschouwing te hebben gelaten; de grieven 4 en 5 van de Staat die meebrengen dat er wel degelijk sprake zou zijn van een fair balance (**onderdeel 3.5**) en grief 7 van de Staat ten aanzien van het door de rechtbank gehanteerde wettigheidsvereiste (**onderdeel 3.6**). De grieven waarin de Staat betoogt dat het opgelegde bevel te specifiek (grief 8 Staat) maar ook te onbepaald (grief 10 Staat) is, worden in **onderdeel 3.7** in samenhang besproken. Tot slot gaat RBV in op de door de Staat in grief 10 gestelde onmogelijkheid om het opgelegde bevel binnen 12 maanden uit te voeren (**onderdeel 3.8**).
9. **Hoofdstuk 4** hierna omvat het incidenteel appel van RBV. Zoals gezegd kan RBV het vonnis in grote lijnen onderschrijven, maar is zij het op een aantal punten met de overwegingen en gevolgtrekkingen van de rechtbank oneens. De eerste incidentele grief van RBV heeft betrekking op de wijze waarop de rechter de gelijkwaardigheidscriteria heeft uitgelegd (**onderdeel 4.1**). Hoewel de rechtbank terecht overweegt dat de manier waarop de gelijkwaardigheidscriteria in de praktijk zijn toegepast een papieren werkelijkheid betreft, concludeert hij vervolgens ten onrechte tot afwijzing van de terzake gevorderde verklaring voor recht (4.1.1), geeft hij ten onrechte blijk van de opvatting dat aan de gelijkwaardigheidscriteria desalniettemin een beschermende werking kan worden ontleend (4.1.2), en komt hij op onnavolgbare wijze tot de conclusie dat het LVB 2008 wel aan de eis van gelijkwaardige bescherming zou voldoen (4.1.3). Ook hanteert de rechtbank een te beperkte opvatting van het vereiste van een wettelijke grondslag onder het EVRM.
10. In **onderdeel 4.2** grieft RBV tegen de het feit dat de rechtbank is voorbijgegaan aan haar vorderingen voor zover die zijn gebaseerd op het gestelde onrechtmatig handelen door omwonenden bloot te stellen aan gevaarlijke klimaatverandering (4.2.2), schadelijke stoffen (4.2.3) en risico's op het gebied van externe veiligheid (4.2.4) en door Schiphol te laten uitbaten zonder benodigde natuurvergunning en in strijd met Europees recht (4.2.5). Deze omstandigheden leiden zowel zelfstandig gezien tot onrechtmatigheid (hetgeen RBV in haar toegespitste eis ook tot uitdrukking brengt), als middels het gewicht dat zij in de schaal behoren te leggen bij de afweging die de Staat

maakt ten aanzien van geluid.

11. De derde grief van RBV wordt behandeld in **onderdeel 4.3** en ziet op de afwijzing van de vorderingen van RBV ten aanzien van WHO-normen voor omgevingsgeluid. RBV licht toe dat de rechtbank die normen wel degelijk als richtinggevend had kunnen en moeten beschouwen voor het vaststellen van de onrechtmatigheid en de maatschappelijke betamelijkheid, en in elk geval als leidraad had moeten hanteren bij een op te leggen bevel tot ongedaanmaking van die onrechtmatigheid.
12. De vierde grief van RBV in **onderdeel 4.4** ziet op de overweging van de rechtbank dat de Staat niet verplicht zou zijn om rekening te houden met andere hinderfactoren dan de equivalente jaargemiddelde geluidsbelasting. De benadering die de Staat hanteert is evenwel bepalend voor zowel (i) de ernstig gehinderden en slaapverstoorden die überhaupt bij de Staat in beeld komen als (ii) voor wijze waarop de Staat hun belangen meeweegt en (iii) actief in zijn hinderbeleid betreft. Ook als Lden wellicht als een nuttige (zij het voor Schiphol niet de beste) hinderindicator kan worden beschouwd, betekent dat nog niet dat het daarmee ook de enige hinderfactor is waarvan de Staat zich rekenschap hoeft te geven. Daarop is de Staat inmiddels door een veelvoud aan betrokkenen gewezen (4.4.2.1 en 4.4.2.2). Bovendien laat recent onderzoek zien dat juist in de lagere geluidszones waar bewezen de meeste geluidgehinderden wonen (tussen 45 en 50 dB Lden) de door de Staat gehanteerde rekenmethode onbetrouwbaar is (4.4.2.3).
13. In **onderdeel 4.5** onderbouwt RBV dat het herstel van deze systeemfout in de wijze waarop de Staat ernstige slaapverstoring meet, weegt en tegengaat, noodzakelijkerwijs leidt tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen. De vijfde grief van RBV ziet dan ook op de afwijzing van het door haar gevorderde reductiebevel.
14. In **onderdeel 4.6** grieft RBV tegen de overweging van de rechtbank dat (en voor zover) een praktische en effectieve rechtsbescherming niet zou vereisen dat maxima voor individuele geluidbelasting in rechte kunnen worden aangekaart op het moment dat zij plaatsvinden althans verwacht worden. De kern van praktische en effectieve rechtsbescherming moet naar overtuiging juist zijn dat (dreigende) overschrijdingen effectief kunnen worden aangekaart, ook als RBV begrijpt dat wellicht niet voor alle individuen afzonderlijke maxima kunnen worden vastgesteld.
15. Grief 7 in **onderdeel 4.7** richt zich op de afwijzing van de gevorderde dwangsom. In weerwil van hetgeen de rechtbank overwoog, heeft de Staat zich hierin immers geen betrouwbare overheid getoond. Dat noopt – ook binnen de overwegingen van de rechtbank – alsnog tot toewijzing van de dwangsomvordering.
16. In grief 8 tenslotte, in **onderdeel 4.8**, maakt RBV duidelijk dat haar incidenteel appel zich richt tot alle door de rechtbank afgewezen gronden en vorderingen.
17. **In hoofdstuk 5** reageert RBV op de vorderingen in tussenkomst van RSG en de Luchtvaartmaatschappijen. Hetgeen daar aan de orde komt, wordt gedeeltelijk uitvoeriger in de voorafgaande delen besproken. **Onderdeel 5.1** bespreekt de vorderingen van RSG tot (gedeeltelijke) vernietiging van het dictum en niet-ontvankelijkverklaring van RBV in haar vorderingen in het hoofdgeding. Deze vorderingen zien direct en uitsluitend op de procedure tussen RBV en de Staat en geven geen uitdrukking aan enig zelfstandig vorderingsrecht. Om die reden kan RSG niet in haar vorderingen worden ontvangen. **Onderdeel 5.2** bespreekt de – te breed geformuleerde – vordering van de Luchtvaartmaatschappijen om voor recht te verklaren dat de Staat geen enkele exploitatiebeperking mag doorvoeren zonder eerst een balanced approach procedure te hebben doorlopen. **Onderdeel 5.3** behandelt de

vorderingen van RSG en de Luchtvaartmaatschappijen die ten doel hebben een rechterlijke zegen van het anticiperend handhaven volgens het nooit ingevoerde LVB-NNHS te verkrijgen en dat gedoogbeleid in elk geval tijdelijk tot norm te verheffen; en het verlengde daarvan bespreekt **onderdeel 5.4** de vordering van de Luchtvaartmaatschappijen om voor recht te verklaren dat de toepassing van het NNHS rechtmatig is en aan de eisen van het EVRM voldoet. De positie van RBV te aanzien van deze vorderingen moge ook op grond van wat zij elders in deze memorie heeft betoogd, duidelijk zijn.

18. In onderdeel 4B van hun memorie geven de Luchtvaartmaatschappijen een eigen weergave van het feitelijk kader ten aanzien van de 'geluids- en hindersituatie' waarop zij hun vorderingen zouden baseren. Veel van de genoemde cijfers zijn RBV onbekend; de herkomst daarvan blijft onbenoemd, en de juistheid van deze getallen – die zonder nadere inkadering niet kunnen worden geduid – strookt niet met de publieke data die door RBV en de Staat in de procedure zijn gebracht en die ook door de rechtbank als uitgangspunt zijn genomen. In **onderdeel 5.5** benoemt RBV de stellingen van de luchtvaartmaatschappijen die nadere nuancering behoeven en die zij – bij gebrek aan andere duiding – dan ook betwist.
19. In **onderdeel 5.6** ten slotte bespreekt RBV de vordering van RSG jegens RBV en de Staat strekkende tot een verklaring voor recht die kort gezegd inhoudt dat RSG alleen rekening hoeft te houden met een eventuele LVB-wijziging als deze wijziging van kracht is op het moment dat RSG de capaciteitsdeclaratie volgens de IATA-kalender vaststelt. RBV licht toe dat de noodzaak daartoe niet volgt uit hetgeen RSG heeft aangevoerd.
20. **Hoofdstuk 6** omvat een toelichting op de (deels gewijzigde) vorderingen van RBV (6.1) alsmede het integrale petitum in hoger beroep (6.2). RBV concludeert tot bekrachtiging van het vonnis voor zover daarin de vorderingen van RBV zijn toegewezen, en tot vernietiging voor zover haar vorderingen zijn afgewezen (6.3).

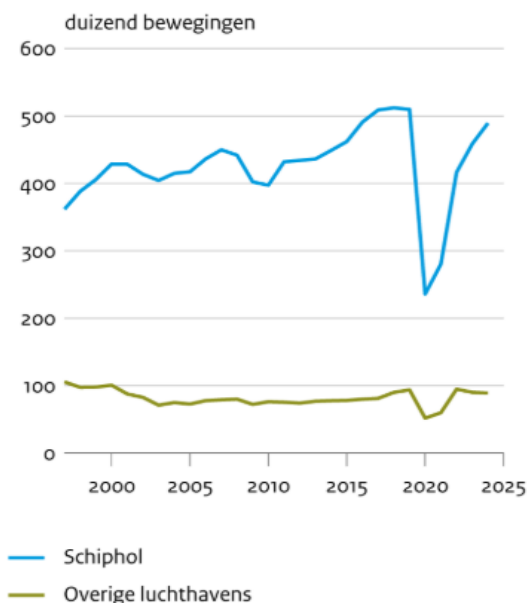
2 ONTWIKKELINGEN SCHIPHOL(BELEID)

21. Er is sinds het begin van deze procedure veel gebeurd, en tegelijkertijd weinig veranderd. In dit hoofdstuk volgt een samenvatting van de ontwikkelingen rondom (het) Schiphol(beleid) zoals die zich hebben voorgedaan sinds het uitbrengen van de dagvaarding, voor zover relevant.

2.1 Ontwikkeling van het vliegverkeer

22. De totale hoeveelheid vliegverkeer rond de luchthaven is met de jaren drastisch gestegen. Het aantal vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer nam op jaarbasis toe van 401.385 in 2002 tot 496.827 in 2019. In 2020 daalde het aantal vliegtuigbewegingen met bijna 47% vanwege de covid-pandemie:¹

¹ Compendium voor de Leefomgeving, Vliegbewegingen en handelsverkeer op Nederlandse luchthavens, 1997-2024, 8 oktober 2025, te raadplegen via <https://www.clo.nl/indicatoren/nl002825-vliegtuigbewegingen-en-handelsverkeer-op-nederlandse-luchthavens-1997-2024>.



23. Sinds de covid-pandemie heeft het vliegverkeer zich weer ontwikkeld richting het oude niveau:

Gebruiksjaar	Vliegtuigbewegingen handelsverkeer	Vliegtuigbewegingen general aviation
2019 ²	Ruim 497.000 waarvan 30.109 in de nacht	
2020 ³	Ongeveer 272.000 waarvan 16.079 in de nacht	Ongeveer 15.000
2021 ⁴	Ongeveer 239.000 waarvan 16.513 in de nacht	Ruim 17.000
2022 ⁵	Ongeveer 395.000 waarvan 23.867 in de nacht	Ruim 24.000
2023 ⁶	430.842 waarvan 24.533 in de nacht	21.155
2024 ⁷	470.416 waarvan 24.941 in de nacht	19.353

24. Uit de cijfers van onder meer het PBL volgt dat de ernstige geluidshinder en

² Cijfers afkomstig uit Staat van Schiphol 2020, pp. 18 en 20. te raadplegen via: <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/rapporten/staat-van-schiphol-2020>

³ Cijfers afkomstig uit Staat van Schiphol 2020, pp. 18 en 20

⁴ Cijfers afkomstig uit de Staat van Schiphol 2021, pp. 12-13, te raadplegen via: <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/rapporten/staat-van-schiphol-2021>.

Cijfers over nachtvluchten afkomstig uit de dashboard van de ILT, te raadplegen via <https://dashboards.ilt.rijkscloud.nl/cijfersveiligduurzaamschiphol/>

⁵ Cijfers afkomstig uit Staat van Schiphol 2022, pp. 40-41, te raadplegen via: <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/toezicht-luchtvaart/rapporten/staat-van-schiphol-2022>

⁶ Cijfers over nachtvluchten afkomstig uit Handhavingsrapportage Schiphol 2023, te raadplegen via <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/rapporten/handhavingsrapportage-schiphol-2023> p. 10.

⁷ Cijfers afkomstig uit Jaarrapportage 2024 Bewoners aanspreekpunt Schiphol, te raadplegen via https://bezoekbas.nl/wp-content/uploads/2025/09/BAS_Jaarrapportage_2024_DEF26032025.pdf, p. 4. Cijfers over nachtvluchten afkomstig uit Handhavingsrapportage Schiphol 2024, te raadplegen via <https://www.ilent.nl/documenten/luchtvaart/luchthavens/rapporten/handhavingsrapportage-schiphol-2024>, p. 10.

slaapverstoring voor een belangrijk deel de ontwikkeling volgen van het aantal vluchten op Schiphol:⁸

Ernstige geluidshinder en slaapverstoring rond Schiphol

Ernstige geluidshinder



Ernstige slaapverstoring



— Met toename inwoners
- - - Zonder toename inwoners sinds 2004

Bron: NLR, CBS, RIVM

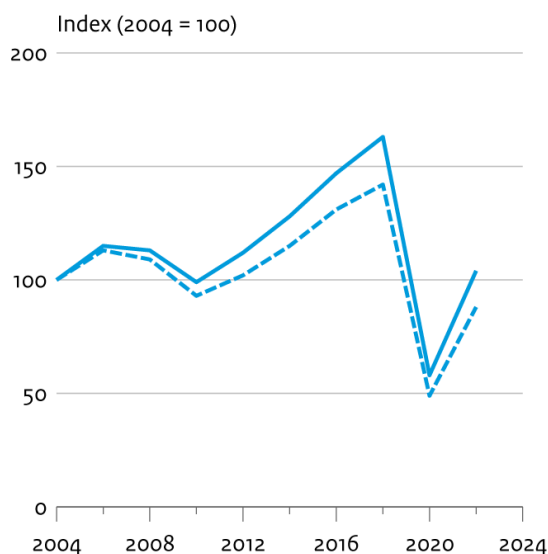
RIVM/meiz4
www.clo.nl/nl216107

25. Over de ontwikkeling in het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn de Staat en RBV het eens. De Luchtvaartmaatschappijen hebben daar een andere visie op, die door RBV volledigheidshalve puntsgewijs wordt behandeld in onderdeel 5.5 van deze memorie.

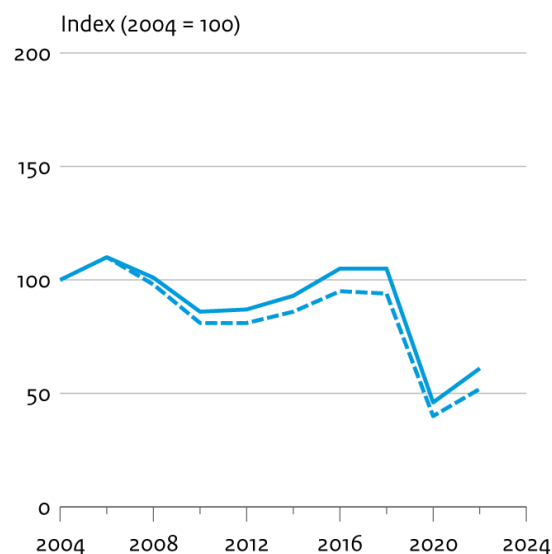
⁸ Monitor Nationale Omgevingsvisie – 2024, Geluidhinder Schiphol, 2004-2022, 8 juli 2024, te raadplegen via <https://monovi.pbl.nl/indicatoren/nl216107-geluidhinder-schiphol-2004-2022>

Ernstige geluidshinder en slaapverstoring rond Schiphol

Ernstige geluidshinder



Ernstige slaapverstoring



— Met toename inwoners
- - - Zonder toename inwoners sinds 2004

Bron: NLR, CBS, RIVM

RIVM/meiz4
www.clo.nl/nl216107

2.2 Ontwikkeling van het Schipholbeleid

1.1.1 De basis: de Hoofdlijnenbrief 2022

26. Op 24 juni 2022 kondigde de Staat aan dat hij een nieuwe, brede afweging had gemaakt van verschillende publieke belangen om een nieuwe balans te vinden tussen het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en de kwaliteit van de leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Daarbij zou 'met voorrang' gekeken zijn naar geluidshinder rond de luchthaven.⁹ De beleidsplannen zijn inmiddels veelvuldig bijgesteld (waarover hieronder meer), maar de brief vormt nog altijd de basis voor de latere beleidskeuzes.
27. RBV heeft in eerste aanleg al toegelicht dat de Hoofdlijnenbrief niet zozeer het resultaat was van een nieuwe weging van belangen, maar veeleer van de behoefte om een juridisch onhoudbaar geworden gedoogpraktijk te legaliseren en de verschillende aansprakelijkheidsrisico's te beperken.¹⁰ Dat leidde tot een bandbreedte van 400.000-440.000 vliegtuigbewegingen en het plan om jaarlijks niet meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan.¹¹
28. Ten behoeve van dit aldus vastgestelde doel werden drie sporen voorgesteld:¹²

⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2.

¹⁰ Dagvaarding RBV hoofdstuk 9; pleitaantekeningen randnrs. 97-109.

¹¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p. 2.

¹² Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV). Die stappen zijn in de Hoofdlijnenbrief nog niet als 'sporen' beschreven, dat kwam pas expliciet in *Kamerstukken II 2022/23*, 29 665, nr. 440 (verslag van een schriftelijk overleg d.d. 3 oktober 2022).

- a. Spoor 1: het stoppen met het anticiperend handhaven in oktober 2023.¹³ Het gevolg daarvan werd destijds ingeschat op een bandbreedte van 400.000-465.000, afhankelijk van de mate van vlootvernieuwing.¹⁴ Door middel van een ministeriële regeling zou het nieuwe maximum van 440.000 en de regels voor het strikt preferentieel baangebruik worden vastgelegd, zodat daarop gehandhaafd kon worden.¹⁵
 - b. Spoor 2: de vaststelling van een nieuw LVB met 440.000 vliegtuigbewegingen. Daarvoor zou eerst de balanced approach-procedure worden doorlopen, en moest nog worden gewacht op de toekenning van de natuurvergunning.¹⁶
 - c. Spoor 3: het ontwikkelen van een nieuw normenstelsel waarbij de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als maximum worden gehanteerd.¹⁷
29. Het verloop van die drie sporen is anders uitpakkt dan in de Hoofdlijnenbrief werd voorgesteld. Een en ander wordt hieronder toegelicht.

1.1.2 Spoor 1: Beëindigen anticiperend handhaven met de experimenteerregeling

30. Ten tijde van de Hoofdlijnenbrief werd er nog vanuit gegaan dat stoppen met anticiperend handhaven tot gevolg zou hebben dat er, zonder vlootvernieuwing, tussen de 400.000 en 440.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zouden zijn.¹⁸ Met vlootvernieuwing zou dat uitkomen op tussen de 450.000 en 465.000 vliegtuigbewegingen.¹⁹ Eerder schatte de ILT het aantal in op 420.000-450.000 vluchten.²⁰
31. In december 2022 bleek dat er veel minder ruimte was dan eerder berekend:

Inmiddels is de verwachting dat sec het loslaten van anticiperend handhaven mogelijk een veel verdere reductie tot gevolg zal hebben dan de bandbreedte 450.000-465.000 vtb waar eerder rekening mee werd gehouden, tot mogelijk onder de 400.000 vtb.²¹

32. De minister liet daarop vier andere scenario's uitwerken.²² In het uiteindelijke gekozen scenario zou eerst tot 460.000 vliegtuigbewegingen worden gereduceerd door middel van een Experimenteerregeling waarin de grenswaarden uit het LVB zouden worden geactualiseerd, en zou het aangekondigde maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen pas worden ingevoerd na het doorlopen van de balanced approach-procedure (**productie 139 RBV: Beslisnota d.d. 10 januari 2023**).²³

¹³ Namelijk met ingang van het IATA-winterseizoen 2023/2024, Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432 (productie 75 RBV), p. 3.

¹⁴ Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 1038558 bij Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 76 RBV), p. 4.

¹⁵ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 9.

¹⁶ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), pp. 8-10.

¹⁷ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2.

¹⁸ Achtergrondnotitie proportionaliteit (productie 76 RBV), p. 2.

¹⁹ Achtergrondnotitie proportionaliteit (productie 76 RBV), p. 2.

²⁰ Beslisnota d.d. 13 mei 2022 bij brief (productie 78 RBV), p. 6; ILT, nota ter informatie, 5 november 2021 (productie 12 RBV), p. 2.

²¹ Beslisnota d.d. 23 december 2022, Uitwerken varianten beëindigen anticiperend handhaven Schiphol en opstellen experimenteerregeling (productie 124 RBV), p. 2.

²² Beslisnota d.d. 23 december 2022, Uitwerken varianten beëindigen anticiperend handhaven Schiphol en opstellen experimenteerregeling (productie 124 RBV), pp. 3-8.

²³ Beslisnota d.d. 10 januari 2023, Experimenteerregeling na het beëindigen anticiperend handhaven Schiphol (productie 139 RBV), pp. 1-2.

1.1.3 Kortgedingprocedure beëindigt Spoor 1

33. Deze Experimenteerregeling is uiteindelijk nooit ingevoerd, omdat door een aantal (vertegenwoordigers van) luchtvaartmaatschappijen daartegen een kort geding is gestart. De voorzieningenrechter oordeelde in april 2023 dat de Staat het aantal vliegtuigbewegingen voor het seizoen 2023/2024 niet mocht vaststellen op 460.000 (of anderszins mocht verlagen ten opzichte van 500.000).²⁴ Die beslissing werd vernietigd door het gerechtshof Amsterdam,²⁵ waarna de Luchtvaartmaatschappijen in cassatie gingen. De Hoge Raad oordeelde in juli 2024 dat de Staat voor de combinatie van maatregelen (het invoeren van de Experimenteerregeling en het gelijktijdig beëindigen van het anticiperend handhaven) de balanced approach-procedure had moeten doorlopen.²⁶
34. Als gevolg van deze procedure heeft spoor 1 van de toekomstplannen van de Staat dus nooit doorgang gevonden.

1.1.4 Spoor 2: Invoeren van 440.000 vliegtuigbewegingen en balanced approach procedure

35. Spoor 2 betrof het invoeren van het maximaal aantal van **440.000** vliegtuigbewegingen in een nieuw LVB, na het doorlopen van de balanced approach-procedure.²⁷ Bovendien zou het maximum van 440.000 vijf jaar lang gehanteerd worden.²⁸ Dat aantal was, aldus de Staat in de Hoofdlijnenbrief, het resultaat van een “belangenafweging voor het terugdringen van de overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID-19 pandemie, het beëindigen van het anticiperend handhaven en een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld”.²⁹ Het aantal werd door de Staat beschouwd als “het op dit moment maximaal verantwoorde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol en zal het uitgangspunt zijn voor het te wijzigen LVB”.³⁰
36. Dat dit getal in werkelijkheid niet het resultaat is van een deugdelijke belangenafweging, heeft RBV toegelicht in hoofdstuk 9 van haar dagvaarding en onderdeel 6.2 van haar pleitnotities van 30 januari 2024. Kort gezegd was destijds simpelweg de inschatting dat er nog 400.000-440.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren als er werd gestopt met anticiperend handhaven.³¹ Dat is toen het uitgangspunt geworden van de ‘bestemmingenanalyse’:

Deze analyse [de bestemmingenanalyse, adv.] 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.³²

37. In ieder geval heeft de Staat in de Hoofdlijnenbrief dus besloten om een nieuw maximaal aantal vliegtuigbewegingen van 440.000 vast te leggen in een nieuw LVB. Dat aantal is inmiddels losgelaten. De Staat heeft in een wijziging op het LVB 2008 namelijk een maximaal aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen vastgelegd. De omstandigheden die tot dat aanzienlijk hogere aantal en de LVB-wijziging hebben geleid worden hieronder toegelicht.

²⁴ Rechtbank Noord-Holland 5 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3010.

²⁵ Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589.

²⁶ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

²⁷ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2.

²⁸ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2.

²⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), pp. 8-10.

³⁰ Beslisnota 13 mei 2022, bijlage bij Hoofdlijnenbrief 24 juni 2022 (productie 78 RBV), p. 2.

³¹ Achtergrondnotitie proportionaliteit (productie 76 RBV), p. 2.

³² Oplegnotitie behorend bij bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (productie 82 RBV), p. 2.

1.1.4.1 De balanced approach-procedure: geluidsdoel afgeleid van 440.000 vliegtuigbewegingen

38. De Staat is ervan uitgegaan dat hij, om het maximaal aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen vast te leggen in een nieuw LVB, de balanced approach-procedure moest volgen.³³ Daartoe dienen geluidsdoelen te worden geformuleerd. Zoals hiervoor en in de dagvaarding toegelicht, was de besluitvorming van de Staat in de Hoofdlijnenbrief evenwel niet gebaseerd op hinderreductie van een bepaalde omvang, maar op een te verwezenlijken aantal vliegtuigbewegingen waarmee het anticiperend handhaven kon worden gestaakt zonder dat het verbindingennetwerk daaronder zou leiden. Aldus was het middel het doel vooruitgesneld.
39. Een concrete toelichting op de totstandkoming van die geluidsdoelen ontbreekt dan ook volledig in de documenten waarin ze zijn gepresenteerd (bijvoorbeeld het Notificatiedocument 2023 (productie 54 Staat). De Staat stelt over de totstandkoming van het geluidsdoel evenmin iets in zijn memorie van grieven, anders dan dat er sprake was van een geluidsprobleem omdat de geluidshinder was toegenomen,³⁴ en dat het geluidsdoel zou zijn “ontleend” aan het Actieplan geluid Schiphol 2018-2023.³⁵ In werkelijkheid ging het andersom. Het Actieplan geluid Schiphol 2018-2023 is namelijk in september 2023 na een zienswijzeprocedure nog aangevuld met de nieuwe geluidsdoelen. In de kennisgeving daarover is expliciet opgenomen dat het geluiddoel is bepaald om de geluidssituatie “te verbeteren”³⁶ en dat het actieplan wordt aangepast om overeen te komen met het geluidsdoel dat in de balanced approach als uitgangspunt is genomen:

Bij de Balanced-Approach-procedure is bovenstaand geluiddoel [...] het startpunt van de analyse. De introductie van dit geluiddoel is op dit moment niet in lijn met wat in het huidige Actieplan Geluid Schiphol 2018 – 2023 staat opgenomen. Met de voorgestelde wijziging zijn het actieplan en wat in het consultatiedocument van de Balanced Approach staat opgenomen, namelijk het geluiddoel, weer met elkaar in lijn.³⁷

40. Ook in overige stukken wordt slechts gesteld dat de hinder moet worden verminderd.³⁸ Het ontbreken van een onderbouwing viel ook de Commissie MER op, die adviseerde te verduidelijken waar de doelstelling op gebaseerd is (**productie 140 RBV: Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport**).³⁹

³³ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), pp. 9-10.

³⁴ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.23.

³⁵ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.22.

³⁶ Staatscourant, 2023, 14057, 15 mei 2023, Kennisgeving over een aanvulling op het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-14057.html>.

³⁷ Staatscourant, 2023, 14057, 15 mei 2023, Kennisgeving over een aanvulling op het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-14057.html>.

³⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende raadpleging: Balanced Approach Schiphol, mei 2024 (productie 102 Staat), p. 4: “Het kabinet werkt aan een nieuwe balans tussen het belang van een internationale luchthaven Schiphol en het belang van een gezonde leefomgeving, specifiek voor omwonenden. Het kabinet heeft daartoe twee doelen gesteld: de rechtsbescherming van omwonenden en er moet aantoonbaar minder hinder komen voor de omgeving”. Kamerbrief d.d. 9 april 2024, Stand van zaken uitvoering vonnis RBV-zaak, p. 2: “De kern van dit Hoofdlijnenbesluit is het herstellen van de rechtspositie van omwonenden, het terugdringen van de geluidshinder en het verminderen van de negatieve effecten van het vliegverkeer. [...] Het kabinet ziet in het vonnis een ondersteuning voor het met het hoofdlijnenbesluit ingezette beleid.” Kamerbrief 24 mei 2024, Stand van zaken balanced approach-procedure Schiphol en RBV-zaak p. 1: “een belangrijke pijler in het Hoofdlijnenbesluit is het terugdringen van de geluidshinder op Schiphol.” En p. 3: “het herstellen van de balans betekent onder andere dat er sprake moet zijn van merkbaar minder geluidbelasting van omwonenden”.

³⁹ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 4.

41. Zoals gezegd heeft de Staat er in werkelijkheid voor gekozen om het resultaat van zijn 'belangenafweging' in de Hoofdlijnenbrief, namelijk 440.000 vliegtuigbewegingen, als uitgangspunt te gebruiken voor het formuleren van een geluidsdoel. Dat betekent dat de geluidsdoelen zoals genotificeerd aan de Europese Commissie een inschatting zijn van het antwoord op de vraag hoeveel reductie ernstig gehinderden het zou opleveren als het aantal vliegtuigbewegingen zou worden gemaximeerd op 440.000.
42. Dat de geluidsdoelen zijn afgeleid van het aantal vliegtuigbewegingen dat de Staat wenste vast te stellen volgt expliciet uit een beslisnota bij de Hoofdlijnenbrief. Bij het besluit om 440.000 vliegtuigbewegingen als maximum te stellen heeft minister Harbers persoonlijk als opmerking opgenomen: "In volgende ronde besluit ook onderbouwen met geluid".⁴⁰
43. Voor de totstandkoming van het geluidsdoel is ook aandacht geweest in de zienswijzeprocedure voor de aanpassing van het Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023. In reactie op de samengevatte zienswijze "Deze doelen lijken nergens op gebaseerd te zijn" stelt de Staat:

Het geluidsdoel voor de korte termijn is kwantitatief ingevuld, in de vorm van een procentuele reductie van geluid in verschillende categorieën van gehinderden. Hiervoor is gekozen omdat een procentuele reductie een concretisering is van de ambitie die de overheid heeft in het op korte termijn reduceren van geluidshinder. De percentages drukken uit dat de eerste stap een significante verbetering moet betekenen voor omwonenden. Percentages dwingen bovendien een referentiesituatie te definiëren met concrete indicatoren en scores. Deze getallen maken het monitoren van effecten en voortgang zo objectief als mogelijk en niet louter kwalitatief. Verder worden de doelen voldoende haalbaar geacht zonder afbreuk te doen aan een adequate bereikbaarheid van Nederland en een kernnetwerk van strategische bestemmingen.⁴¹

44. Het grootste deel van dit antwoord gaat over de vorm: waarom er is gekozen voor een *procentuele* reductie. Het enige deel dat gaat over de *hoogte* van die percentages is de laatste zin: de doelen worden voldoende haalbaar geacht zonder afbreuk te doen aan een adequate bereikbaarheid van Nederland en een kernnetwerk van strategische bestemmingen. De Staat heeft dus een inschatting gemaakt van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden als er gekrompen zou worden naar 440.000 vliegtuigbewegingen, en dat tot zijn geluidsdoel gemaakt. Met andere woorden: de "benodigde" netwerkcapaciteit is – net als in de Hoofdlijnenbrief – als uitgangspunt genomen, en de resterende ruimte kon worden ingezet voor een reductie van de geluidshinder.
45. Dit wordt bevestigd in de consultatiefase bij de balanced approach-procedure in maart 2023, waar twee van de drie scenario's die de Staat heeft opgesteld bestaan uit een aantal maatregelen in combinatie met de inmiddels bekende 440.000 vliegtuigbewegingen.⁴²
46. De geluidsdoelen die in de balanced approach-procedure zijn gesteld zijn dus niet meer

⁴⁰ Beslisnota d.d. 13 mei 2022, bijlage bij de Hoofdlijnenbrief (productie 78 RBV), opmerkingenpagina bij p. 3.

⁴¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Reactienota zienswijzeprocedure Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023, september 2023, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/09/01/annex-x---beantwoordingnota-zienswijzeprocedure-aanvulling-actieplan-geluid-schiphol/Annex-X-Beantwoordingnota-aanvulling-Actieplan-Geluid-Schiphol.pdf>, p. 7.

⁴² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Consultatiedocument van belanghebbenden Balanced Approach procedure Schiphol, maart 2023, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2023/09/01/annex-i---consultatiedocument-van-belanghebbenden-balanced-approach-procedure-schiphol>, p. 10.

dan een afgeleide van het gewenste aantal vliegtuigbewegingen – en als zodanig arbitrair.

47. Het voorgaande heeft geleid tot de notificatie van de volgende doelen in september

Indicator	Woningen	Personen
Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L_{den} of hoger	minus 20 procent	
Aantal personen dat ernstig wordt gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of hoger		minus 20 procent
Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{night} ³⁸ of hoger	minus 15 procent	
Aantal personen dat ernstig in de slaap wordt gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) L_{night} of hoger		minus 15 procent

2023:⁴³

48. Het is nog van belang op te merken dat dit geluidsdoel wordt afgezet tegen het fictieve uitgangsscenario van 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.⁴⁴ Ter vergelijking met de praktijk: in gebruiksjaar 2024 vonden er 470.416 vliegtuigbewegingen in het etmaal plaats,⁴⁵ en slechts 24.941 in de nacht.⁴⁶ De plannen van de Staat zien dus niet op het verminderen van de huidige hinder, maar het verminderen van de hinder zoals die in 2019 door de Staat toegestaan werd (te weten: de hinder van 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal waarvan 32.000 in de nacht; feitelijk waren er in 2019 zo'n 497.000 handelsvluchten in het etmaal waarvan 30.112 in de nacht⁴⁷).
49. Deze doelen zijn vervolgens als input gebruikt in de balanced approach-procedure, waarbij ze volgens de Staat 'leidend' waren.⁴⁸ Desondanks zijn deze doelen **tot vier keer toe aangepast** omdat de maatregelen die nodig bleken om de doelen te halen niet wenselijk waren voor de luchtvaartsector.

1.1.4.2 Gefaseerde invoering en uitstel van de te behalen geluidsdoelen

50. In september 2023 werd Spoor 2 een **eerste keer** bijgesteld. Toen bleek dat om de geluidsdoelstellingen te halen een verdergaande reductie nodig was dan 440.000, werden de geluidsdoelen simpelweg aangepast.⁴⁹ Het geluidsdoel in het etmaal (reductie van 20% ernstig gehinderden) hoefde niet langer in één keer behaald te worden, maar zou gefaseerd worden ingevoerd. Het geluidsdoel in de balanced approach-procedure werd bijgesteld naar 15%. De resterende 5% zou in een volgende fase worden behaald.

⁴³ Notificatiedocument, september 2023 (productie 54 Staat), p. 7.

⁴⁴ Notificatiedocument, september 2023 (productie 54 Staat), p. 28.

⁴⁵ Cijfers afkomstig uit Jaarrapportage 2024, Bewoners aanspreekpunt Schiphol, 25 maart 2025, te raadplegen via https://bezoekbas.nl/wp-content/uploads/2025/09/BAS_Jaarrapportage_2024_DEF26032025.pdf, p. 4.

⁴⁶ ILT, Handhavingsrapportage Schiphol 1 november 2023 – 31 oktober 2024, 11 februari 2025, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/05/bijlage-2-handhavingsrapportage-schiphol-2024>, p. 10.

⁴⁷ ILT, Staat van Schiphol 2019, 7 februari 2020, te raadplegen via <https://www.ilent.nl/documenten/transport/luchtvaart/luchthavens/rapporten/staat-van-schiphol-2019>, pp. 7, 9.

⁴⁸ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.29.

⁴⁹ Kamerbrief d.d. 1 september 2023, Beëindigen anticiperend handhaven en start notificatiefase balanced approach-procedure Hoofdlijnenbesluit Schiphol, *Kamerstukken II* 29 665, nr. 481 (productie 53 Staat), pp. 3-4.

51. Het maatregelenpakket voor die eerste 15% werd daarmee als volgt:
 - i. Inzet van minder lawaaiige vliegtuigen in de nacht;
 - ii. Vermindering van het gebruik van de secundaire banen;
 - iii. Reductie van de capaciteit in de nacht tot 28.700 vluchten;
 - iv. Reductie van de capaciteit tot **452.500** vluchten in totaal.⁵⁰
52. Na de review van de Europese Commissie zou een nieuw kabinet, na afloop van de notificatiefase, een definitief besluit nemen over de implementatie van de voorliggende combinatie van maatregelen.⁵¹
53. Vervolgens bleek dat het doel om de maatregelen per november 2024 in te laten gaan niet gehaald zou worden, omdat er in januari 2024 nog gesprekken waren met de Europese Commissie.⁵² De Europese Commissie zou hebben aangedrongen op een andere termijn om de sector te sparen:

De Europese Commissie heeft gevraagd of er maatregelen zijn die bijdragen aan het reduceren van de geluidsbelasting, die op korte termijn na november 2024 geïmplementeerd kunnen worden en tegelijkertijd minder impactvol zijn voor de luchtvaartsector dan het genotificeerde maatregelenpakket. De Europese Commissie heeft daarbij ten aanzien van de proportionaliteit van het maatregelenpakket ook gevraagd om te onderzoeken of een aanpak mogelijk was waarbij er meer tijd wordt genomen om het geluidsdoel te behalen.⁵³

54. Hierbij wordt erop gewezen dat het geluidsdoel ter vrije bepaling van een lidstaat is, en dat geldt ook voor de termijn waarbinnen een geluidsdoel moet worden gehaald. Daar heeft de Staat zelf expliciet op gewezen in de LVB-procedure bij de Raad van State:

Hoewel het geluidsprobleem en het geluidsdoel zonder meer het uitgangspunt vormen voor het treffen van geluidsreductiemaatregelen en het doorlopen van een balanced approach, stelt de Geluidsverordening geen regels over hoe het geluidsprobleem én het geluidsdoel worden bepaald. Dat is ook logisch, omdat de Geluidsverordening, zoals hiervoor uiteengezet achter randnummers 6.3.2 – 6.3.9, gaat over de procedure om te komen tot maatregelen om het geluidsdoel te halen op een proportionele wijze. Niet over hoe het geluidsdoel of de omvang van het geluidsprobleem moeten worden bepaald. Het geluidsdoel staat dus ter vrije bepaling van een lidstaat. De Geluidsverordening schrijft ook niet voor dat er een minimale of maximale termijn is waarbinnen een geluidsdoel moet worden behaald; ook dat is aan de betrokken lidstaat.⁵⁴

⁵⁰ Kamerbrief d.d. 1 september 2023, Beëindigen anticiperend handhaven en start notificatiefase balanced approach-procedure Hoofdlijnenbesluit Schiphol, *Kamerstukken II* 29 665, nr. 481 (productie 53 Staat) pp. 3-4.

⁵¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Notificatiedocument: Notificatie Europese Commissie Balanced Approach procedure Schiphol, september 2023 (productie 54 Staat), p. 10.

⁵² Kamerbrief d.d. 24 mei 2024, Stand van zaken balanced approach-procedure Schiphol en RBV-zaak, *Kamerstukken II* 2023/24, 29 665, nr. 499, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/24/stand-van-zaken-balanced-approach-procedure-schiphol-en-rbv-zaak> p. 2.

⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende raadpleging: Balanced Approach Schiphol, mei 2024 (productie 102 Staat), p. 7. Vgl. ook Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende Notificatie: Balanced approach-procedure Schiphol, september 2024, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol>, p. 10.

⁵⁴ Verweerschrift voorlopige voorziening Staat zaaknummer 202502813/2/R1, 8 juli 2025, randnr. 6.3.33. Alle procespartijen beschikken over dit stuk, RBV biedt aan om het zo nodig in de procedure te brengen.

55. De Europese Commissie gaat daar dus niet over, die komt pas in beeld als het gaat om de maatregelen die getroffen worden om het geluidsdoel binnen de door de Staat gestelde termijn te halen.
56. Hoewel de Staat ook wees op de uitspraak van de rechter in de zaak van RBV en daarmee op de urgentie van het geluidsprobleem en de noodzaak om op korte termijn voor verbetering te zorgen,⁵⁵ heeft hij het doel om per november 2024 maatregelen te treffen toch losgelaten ten behoeve van de luchtvaartsector. Dat heeft geleid tot een nieuw maatregelenpakket, genotificeerd in september 2024 (**productie 141 RBV: Beslisnota d.d. 3 september 2024**). Daarbij is het geluidsdoel dus voor de **tweede keer** aangepast: het doel hoefde niet per november 2024 maar pas in november 2025 bereikt te worden.⁵⁶
57. Eerder was gebleken dat het niet mogelijk was om voor november 2024 het geluidsdoel in één keer te halen zonder onder de 440.000 vliegtuigbewegingen uit te komen. Of het wel mogelijk was om voor november 2025, dus met een jaar meer tijd, het geluidsdoel in één keer te halen, is niet bekend. Berekeningen voor het bereiken van het volledige geluidsdoel van 20% reductie voor november 2025 (ten opzichte van de hinder bij 500.000 vliegtuigbewegingen) zijn namelijk niet eens gemaakt (**productie 142 RBV: Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024**):

Er zijn geen berekeningen beschikbaar die zien op de invulling van het totale geluidsdoel van 20% en die kunnen er ook niet op korte termijn zijn. Deze berekeningen kunnen dus ook niet gedeeld worden.⁵⁷

58. De Staat besloot – ook nu de maatregelen een jaar later in zouden gaan – uit te blijven gaan van een gefaseerde realisatie van het geluidsdoel. Per november 2025 zou nu een reductie van 17% voor het etmaal behaald moeten worden; de overige 3% zou dan later worden behaald. De minister I&W stelt daarover:

Een invulling van 17% nu, biedt ruimte en tijd voor meer alternatieve maatregelen dan een verdergaande capaciteitsreductie.⁵⁸

59. En (productie 143 RBV: Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024):

We moeten niet het onmogelijke vragen van de luchtvaartmaatschappijen. Die moeten ook de tijd krijgen om dit allemaal te kunnen doen. Ik vind dat er echt maximaal wordt gewerkt om die 20% te bereiken. Kan het sneller? Natuurlijk kan het sneller. Je kunt nog sneller vluchten schrappen. Maar dat heeft dan niet meer die balans die ik zoek. Dat is de balans tussen welvaart en economie aan de ene kant en de belofte van 20% minder ernstig gehinderden aan de andere kant. Ik denk dat dit een goed besluit is van deze regering.⁵⁹

60. Ook is vooraf vastgesteld dat maatregelen niet mochten resulteren in een

⁵⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende raadpleging: Balanced Approach Schiphol, mei 2024, (productie 102 Staat), p. 4, 5, 7.

⁵⁶ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV).

⁵⁷ Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat, (productie 142 RBV), p. 14.

⁵⁸ Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat (productie 142 RBV), p. 13.

⁵⁹ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 35.

onomkeerbaar negatief effect op de kwaliteit van de netwerkconnectiviteit.⁶⁰ Maatregelen die dat wel deden, zijn dus bij voorbaat van de overweging uitgesloten.

61. Het uitstellen van het geluidsdoel betekent dat er meer tijd is om andere maatregelen te treffen dan exploitatiebeperkingen. Het probleem is dat daarbij enkel gekeken wordt naar het omlaag brengen van de geluidbelasting, en niet naar het omlaag brengen van de geluidhinder. In eerste aanleg heeft RBV al gewezen op de Aldersparadox: i) vliegtuigen die op papier minder lawaaiig zijn, maken voor omwonenden nauwelijks merkbaar verschil, terwijl ii) die vliegtuigen wel de totale berekende geluidsbelasting doen afnemen en daarmee 'geluidsruimte' creëren die dan vaak weer opgevuld wordt met het geluid van extra vliegtuigbewegingen. Zo hebben 'stillere' vliegtuigen méér hinder tot gevolg. En dat is precies het gevolg van deze uitgestelde aanpak: de Staat behaalt daarmee hetzelfde geluidsdoel – zij het een jaar later – maar er wordt ruimte gecreëerd voor andere maatregelen die weliswaar op papier tot 'geluidswinst' leiden, waardoor er minder exploitatiebeperkingen nodig zijn, maar die in de praktijk niet voor hinderreductie zorgen.

1.1.4.3 Beperking van de hinderreductie van 17% tot 15%

62. Bij de aanvullende raadpleging over het nieuwe maatregelenpakket was de inschatting nog dat voor het realiseren van een reductie van 17% in het etmaal een capaciteitsreductie tot tussen de 460.000 en 470.000 nodig zou zijn.⁶¹ Daarmee was de voorgestelde capaciteitsreductie dus al opgehoogd van 440.000 naar 452.500 in september 2023 en naar 460.000-470.000 in september 2024.
63. KLM en Schiphol waren het echter niet eens met de gemaakte berekeningen. Er vinden dan verschillende gesprekken plaats om duidelijkheid te krijgen in de verschillen van inzicht.⁶² NRC schreef daarover (**Productie 144 RBV: Artikel NRC d.d. 27 september 2024**):

Ambtenaren zien hoe de luchtvaartbedrijven alle ruimte krijgen om collega's onder druk te zetten de omstreden aannames over te nemen. Tegenspraak, merken ze, is niet gewenst. In de wandelgangen spreken sommigen erover met elkaar. Hun ambtelijke integriteit is in het geding, is de conclusie.⁶³

64. Dit proces leidt er uiteindelijk toe dat de directeur-generaal Luchtvaart zich ziekmeldt. Meerdere bronnen bevestigen dat "de druk van de minister om de luchtvaartsector vrij baan te geven en de belangen van bewoners te negeren deze topambtenaar te veel [is] geworden".⁶⁴
65. De invloed van de sector volgt ook uit de resultaten: de berekeningen zijn aangepast. Zo wordt er naar aanleiding van de gesprekken met KLM en Schiphol gekozen voor een "minder conservatieve benadering" van de onzekerheidsmarge als het gaat om de resultaten van vlootvernieuwing (**productie 145 RBV: Beslisnota d.d. 20 augustus**

⁶⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende Notificatie: Balanced approach-procedure Schiphol, september 2024, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol>, p. 19.

⁶¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende raadpleging: Balanced approach-procedure Schiphol, mei 2024 (productie 102 Staat), p. 14.

⁶² Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach-procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), p. 3.

⁶³ NRC, 'Hoe PVV'er Barry Madlener in zijn eerste weken als minister van Infrastructuur de voorgenomen krimp van Schiphol terug liet draaien', 27 september 2024 (productie 144 RBV).

⁶⁴ NRC, 'Hoe PVV'er Barry Madlener in zijn eerste weken als minister van Infrastructuur de voorgenomen krimp van Schiphol terug liet draaien', 27 september 2024 (productie 144 RBV).

2024).⁶⁵ Daardoor wordt er dus méér resultaat toegerekend aan die maatregel, al is de minister er bekend mee dat vlootvernieuwing “vanuit het perspectief van omwonenden weinig bijdraagt aan de ervaren hinder van vliegbewegingen”. NRC schrijft verder:

Tijdens een call met Van Oord en Rintel [de CEO's van resp. Schiphol en KLM, toevoeging advocaat] op 24 juli besluit de minister de optimistischer inschatting van KLM over inzetten van stillere vliegtuigen over te nemen. Ook de bewering van Schiphol dat het met hogere prijzen voor lawaaiige vliegtuigen de geluidshinder kan terugdringen, neemt Madlener over. Opvallend is dat Schiphol in een brief aan de minister zelf waarschuwt dat, hoewel het „aannemelijk” is dat hogere prijzen werken, „het niet mogelijk is om op de uitkomsten van dat proces vooruit te lopen”.⁶⁶

66. Door de aangepaste berekeningen lijkt het effect op het reduceren van de geluidbelasting groter dan eerder werd aangenomen, waardoor er een minder grote capaciteitsreductie noodzakelijk lijkt.⁶⁷ Het zou gaan om een aantal van 475.000 vliegtuigbewegingen,⁶⁸ maar ambtenaren waarschuwen ook:

De resultaten van de nieuwe berekeningen zijn echter nog niet stabiel.⁶⁹

67. Daardoor: “is er ook geen exact beeld welke capaciteitsreductie nodig is om het geluiddoel te halen”,⁷⁰ reden dat er gekozen voor een marge. Niet een marge rondom 475.000, maar bovenop 475.000:

Het kabinet heeft na telefonisch overleg tussen u [de minister, toevoeging advocaat] en het departement tijdens de lunchpauze van de MR [ministerraad, toevoeging advocaat] en op basis van de op dat moment beschikbare informatie – gekozen voor een bandbreedte van 475.000-485.000 vliegtuigbewegingen per jaar.⁷¹

68. Dat is wat er uiteindelijk, naar **aanleiding** van de input van KLM en Schiphol, in september 2024 wordt genotificeerd: een bandbreedte van 475.000 – 485.000 vliegtuigbewegingen (in plaats van de oorspronkelijke - aangepaste - bandbreedte van 460.000 – 470.000).
69. De reeds aangekondigde controleberekeningen blijken desalniettemin noodzakelijk; de resultaten van de andere maatregelen vallen tegen zodat bij de voorgenomen reductie van 17% – in weerwil van de berekeningen van KLM en Schiphol – het maximumaantal vliegbewegingen tóch uitkomt op 466.000-467.000 vliegbewegingen.⁷²
70. Daarop volgt voor de Staat opnieuw de keuze om ofwel de voorgenomen reductie van 17%, te handhaven, ofwel het geluiddoel (wederom) aan te passen. Het besluitvormingsproces dat aan deze keuze voorafging, volgt uit een aantal beslisnota's en een powerpointpresentatie van het ministerie. Op 13 november 2024 hebben de

⁶⁵ Beslisnota d.d. 20 augustus 2024, Balanced approach-procedure (productie 145 RBV), p. 4.

⁶⁶ NRC, ‘Hoe PVV'er Barry Madlener in zijn eerste weken als minister van Infrastructuur de voorgenomen krimp van Schiphol terug liet draaien’, 27 september 2024 (productie 144 RBV).

⁶⁷ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach-procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), p. 3.

⁶⁸ Beslisnota d.d. 20 augustus 2024, balanced approach-procedure (productie 145 RBV), p. 4.

⁶⁹ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach-procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), p. 3.

⁷⁰ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach-procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), p. 4.

⁷¹ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach-procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), p. 4.

⁷² Kamerbrief d.d. 6 december 2024, Definitieve berekeningen balanced approach-procedure, *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 523 (productie 106 Staat), pp. 1-2

ambtenaren van lenW de minister drie opties voorgehouden (**productie 146 RBV: Beslisnota d.d. 13 november 2024**), die ook terugkomen in de PowerPointpresentatie van 8 november 2024 (**productie 147 RBV: Presentatie lenW d.d. 8 november 2024**).⁷³

- a. Optie 1: Invulling geven aan de 17%. Deze optie werd door de ambtenaren geadviseerd.
71. Als moeilijkheden bij dit scenario werden genoemd (i) dat er teruggegaan moet naar de ministerraad (hetgeen in alle scenario's zou moeten⁷⁴), (ii) dat het een lager aantal vliegtuigbewegingen was dan eerder werd gedacht, en (iii) "volle druk sector door lager resultaat dan eerder genotificeerde bandbreedte". Een vierde moeilijkheid onder het kopje "retaliatie" is weggelakt.
 72. 'Makkelijk' werd onder meer de procedure bij de Europese Commissie geacht: De notificatie was al ingezet op 17% dus dit was een zuivere wijze van doorlopen van de procedure.
 73. De PowerPointpresentatie laat de balans tussen 'makkelijk' en 'moeilijk' bij deze optie

A. Met deze uitkomst verder

MAKKELIJK

- › Je volgt de verordening: de uitkomst is de uitkomst
 - › Pakket inclusief bandbreedtes is in mei geconsulteerd, procedureel dus geen kwetsbaarheid op dat punt
 - › Notificatie 4 september: Andere bandbreedte gemeld, maar wel met veel slagen om de arm
 - › Consistent politiek verhaal: u heeft benadrukt dat de uitkomst de uitkomst is
 - › Politieke deal in Brussel
 - › Valt binnen bandbreedte MER
- 5.1.2)
- › BRS en MRS iets minder boos/herstel vertrouwen
 - › Retaliatie: Het maakt niet uit wat je doet, onder 500.000 is er altijd retaliatie
 - › Maatregelpakket kan ingaan per 1 november 2025; capaciteitsbeperking mogelijk paar maanden later ivm MER en vaststellen LVB

MOEILIK

- › Terug naar de MR
- › Sector zal u vol onder druk zetten en uitkomsten ter discussie stellen. Rechte rug nodig.

goed zien:

74. De ambtenaren waarschuwen de minister: "Sector zal u vol onder druk zetten en uitkomsten ter discussie stellen. Rechte rug nodig."⁷⁵
- b. Optie 2: Geluidsdoel per november 2025 verlagen naar 15%
75. Bij dit scenario wordt gesteld dat het weliswaar een uitvoerbare optie is om voor een ander percentage te kiezen dan reeds genotificeerd aan de Europese Commissie, maar dat dit een "grote kwetsbaarheid in het proces" zou betekenen.⁷⁶ Overige moeilijkheden zijn onder andere een "minder consistent verhaal" en mogelijke verdere capaciteitsbeperkingen in de toekomst om de resterende 5% te bereiken (i.e.

⁷³ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV).

⁷⁴ Presentatie lenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 12: "In alle gevallen is het nodig om terug te gaan naar de MR. In alle gevallen zal dat een moeilijk politiek gesprek zijn."

⁷⁵ Presentatie lenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 7.

⁷⁶ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV), p. 3.

“hypotheek op de toekomst”).⁷⁷

76. Weggelakt is ook een moeilijkheid onder de noemer “impact RBV”; kennelijk werd het terugschalen naar een reductie van 15% moeilijk geacht voor de onderhavige procedure van RBV en de vraag of het Schipholbeleid van de Staat in lijn is met art. 8 EVRM.
77. Deze optie werd duidelijk véél moeilijker geacht door de ambtenaren:

B. Geluidsdoel verlagen naar -15%

MAKKELIJK

- › Getal wordt lager, verwachting is binnen eerdere bandbreedte maar niet zeker
- › Percentage is geconsulteerd in mei (bandbreedte niet)
- › Notificatie: percentage is anders. Onzeker of getal wel in bandbreedte en daarmee in notificatie zit
- › Binnen bandbreedte MER
- › Politieke deal in Brussel wordt iets opgerekt, maar is naar verwachting niet problematisch (want hoger aantal)
- › Retaliatie: het maakt niet uit, ook hier komt retaliatie want onder 500.000
- › Sector iets minder boos, maar nog steeds niet blij

MOEILIK

- › Terug naar de MR
- › Doelredenering: kwetsbaar in procedure om toe te rekenen naar een gewenst getal
- › Getal boven 470 is niet geconsulteerd, kwetsbaar in procedure

5.1.2i

- › TK: motie NSC om meteen -20% te doen heeft het net niet gehaald. Tegenstemmers (waaronder VVD) hamerden wel op -17%.
- › Geen consistent verhaal: u moet terug komen op toezegging van -17% en de uitkomst is de uitkomst
- › Onzeker of het in de tijd lukt met besluitvorming, en daarmee invoeringsdatum november 2025 onzeker

c. Optie 3: Opnieuw beginnen met een nieuwe balanced approach-procedure.

78. Dit scenario werd niet uitlegbaar geacht. Daarbij wordt opgemerkt dat de keuze om te stoppen met de balanced approach-procedure gepaard “zal moeten gaan met het vastleggen van maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar in een gewijzigd LVB. Het is zeer de vraag of een dergelijk LVB houdbaar is, als het überhaupt lukt om vast te leggen.”⁷⁸
79. Uit de beslisnota van 22 november 2024 (**productie 148 RBV: Beslisnota d.d. 22 november 2024**) volgt dat de minister had besloten akkoord te gaan met het geadviseerde besluit: doorgaan met de huidige balanced approach-procedure met een maatregelenpakket dat optelt tot 17%.
80. Vervolgens heeft de minister gesproken met de RFL [Raad Fysieke Leefomgeving], “Brussel” en de “CEO’s van KLM en Schiphol”, waarna – aldus de beslisnota – een nieuw proces in gang is gezet.⁷⁹ Na deze contacten heeft de minister blijkens de beslisnota van 4 december 2024 (**productie 149 RBV: Beslisnota d.d. 4 december 2024**) alsnog aangegeven dat het, ondanks het advies van de ambtelijke ondersteuning om vast te houden aan een reductie van 17% en de eerdere beslissing van de minister daarover, zijn voorkeur heeft om het geluidsdoel bij te stellen naar 15%.⁸⁰ De waarschuwing van I&W voor de druk van de sector en het advies een “rechte rug” te

⁷⁷ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV), pp. 3-4.

⁷⁸ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV), p. 4.

⁷⁹ Beslisnota d.d. 22 november 2024, Vervolg balanced approach procedure (productie 148 RBV).

⁸⁰ Beslisnota d.d. 4 december 2024, Agenderen ministerraad stand van zaken balanced approach-procedure (productie 149 RBV), p. 1.

houden,⁸¹ hebben dat niet kunnen voorkomen. Het geluidsdoel is daarop **voor de derde keer** ten nadele van de omgeving bijgesteld. De ambtenaren wijzen expliciet op het feit dat voor- en nadelen van de verschillende opties met de minister zijn besproken, en dat uiteindelijk “de rechter zal moeten oordelen of het kabinet tot een redelijke belangenafweging is gekomen”.⁸²

81. In plaats van de oorspronkelijke 20% behelst het geluidsdoel dan dus – wederom na gesprekken met onder andere KLM en Schiphol – een reductie van 15% in het etmaal, hetgeen resulteert in een maximumaantal vliegtuigbewegingen van 477.000-478.000. Het kabinet houdt het op **478.000**. In de kamerbrief van 6 december 2024 wordt de beslissing van de minister nader toegelicht:

Besluit en afweging verschillende belangen

Het kabinet heeft bij haar besluit betrokken dat er een ernstig risico is dat een getal onder de genotificeerde bandbreedte onacceptabel is in het kader van het lopende Europese notificatieproces. Het kabinet heeft naar aanleiding van de controleberekeningen opnieuw een afweging van alle betrokken belangen gemaakt. Belanghebbend zijn overeenkomstig de Geluidsverordening de lokale bewoners, lokale ondernemingen, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, luchtvaarnavigatiediensten, de netwerkbeheerder en de slot coördinator.

Afweging bijstellen geluidsdoel eerste fase

Kijkend naar alle belangen en gelet op de resultaten van de controleberekeningen kiest het kabinet ervoor om de fasering voor het bereiken van het geluidsdoel van -20% anders vorm te geven. Het kabinet neemt daarbij ook het internationale perspectief in overweging en de voorspelbaarheid naar luchtvaartmaatschappijen en andere landen.

Het kabinet kiest er voor om het geluidsdoel in de eerste fase bij te stellen naar -15%. Daarbij wordt meegenomen dat externe experts aangeven dat de effecten van de maatregel tariefdifferentiatie weliswaar onzeker en moeilijk in te schatten zijn, maar in de huidige berekeningen wellicht wat conservatief zijn meegenomen. Met de keuze voor 15% wordt nog altijd een groot deel van het geluidsdoel in de eerste fase ingevuld, maar wordt ook voorkomen dat in korte tijd een scheve balans ontstaat voor wat betreft de gevolgen voor de Nederlandse economie en de luchtvaartsector. De afweging om het geluidsdoel in de eerste fase aan te passen naar -15% betekent dat er, naast de andere maatregelen die het kabinet in de eerdere brief heeft aangekondigd, vanaf november 2025 477.000-478.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn, waarbij het kabinet uitgaat van 478.000 bewegingen.⁸³

82. Op 17 december werd in de Tweede Kamer de motie Olger van Dijk c.s. aangenomen, waarmee de regering werd verzocht in de balanced approach-procedure voor Schiphol vast te houden aan het geluidsdoel van tenminste -17% in de eerste fase.⁸⁴
83. Het kabinet heeft geweigerd de motie uit te voeren. Daarbij wees het op een mogelijk risico dat de Europese Commissie dit zou zien als een nieuwe notificatie van de balanced approach, wat zou leiden tot grote vertraging.⁸⁵ Deze lezing vindt geen steun

⁸¹ Presentatie IenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 7.

⁸² Beslisnota d.d. 4 december 2024, Agenderen ministerraad stand van zaken balanced approach-procedure (productie 149 RBV), pp. 2-3.

⁸³ Kamerbrief d.d. 6 december 2024, Definitieve berekeningen balanced approach-procedure, *Kamerstukken II* 2024/25, 29 665, nr. 523 (productie 106 Staat), p. 2.

⁸⁴ Motie van het lid Olger van Dijk c.s. d.d. 17 december 2024, *Kamerstukken II* 2024/25, 31 936, nr. 1188, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z21396&did=2024D50578>.

⁸⁵ Kamerbrief d.d. 31 januari 2025, Uitvoering motie van het lid Olger van Dijk C.S., *Kamerstukken II* 2024/25,

in de stellingen van de Europese Commissie zelf (**productie 150 RBV: Artikel Volkskrant d.d. 16 december 2024**):

In een toelichting verklaarde Madlener dat hij door de Europese Commissie was gewaarschuwd voor juridische problemen. Vasthouden aan het krimpplan zou volgens de Commissie 'juridisch kwetsbaar' zijn, zei hij. De Commissie heeft een belangrijke positie in het proces, ze controleert of de krimpprocedure netjes verloopt. De Europese Commissie ontkent stellig zoiets te hebben gezegd. Dat blijkt uit antwoorden van een woordvoerder op vragen van de Volkskrant. Brusselse ambtenaren zouden enkel hebben geïnformeerd naar het maximumaantal vluchten. Dat is nodig 'om te beoordelen of de voorgestelde beperkingen in overeenstemming zijn met EU-wetgeving'.⁸⁶

84. Opmerkelijk is dat de Staat in zijn memorie van grieven ook niet verwijst naar een dergelijk standpunt van de Europese Commissie.⁸⁷
85. Ook in de voornoemde adviezen van de ambtelijke ondersteuning vindt de lezing van het kabinet geen steun. Sterker nog, de ambtelijke ondersteuning waarschuwde juist voor een grote kwetsbaarheid in het Europese proces als het geluidsdoel werd bijgesteld naar -15% voor het etmaal.⁸⁸ Bij de optie om bij een reductie van 17% te blijven werd nadrukkelijk onder 'makkelijk' geschreven: "Politieke deal in Brussel",⁸⁹ en bij het plan om het geluidsdoel te verlagen naar 15%: "Politieke deal in Brussel wordt iets opgerekt, maar is naar verwachting niet problematisch (want hoger aantal)".⁹⁰ Wat de 'politieke deal' in Brussel inhoudt is bij RBV sowieso niet bekend, maar doet af aan het idee dat het zou gaan om een neutrale procedure gebaseerd op zuivere berekeningen.
86. Desondanks heeft de Staat aan de gereduceerde krimp van 15% voor het etmaal vastgehouden.
87. Bij besluit van 5 maart 2025 heeft de Europese Commissie de Staat in kennis gesteld van haar oordeel dat de balanced approach in acht is genomen behalve voor wat betreft een aantal elementen.⁹¹
88. De Staat heeft in reactie daarop aan de Europese Commissie laten weten dat hij de constatering ten aanzien van de autonome vlootvernieuwing en operationele procedures niet juist acht.⁹² Het meenemen van de autonome ontwikkelingen in de referentiesituatie is volgens de Staat "de meest zuiver methode" om de

29 665, nr. 531, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/01/31/uitvoering-motie-van-het-lid-olger-van-dijk-c-s>, p. 1.

⁸⁶ Volkskrant, 'Brussel weerspreekt waarschuwing over krimp van Schiphol waar minister Madlener mee schermt', 16 december 2024 (productie 150 RBV).

⁸⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.33.

⁸⁸ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV), pp. 3-4.

⁸⁹ Presentatie IenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 7.

⁹⁰ Presentatie IenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 8.

⁹¹ Besluit (EU) 2025/519 van de Europese Commissie betreffende de procedure voor de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Schiphol overeenkomstig Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 5 maart 2025 (productie 108 Staat), p. 6.

⁹² Brief Minister Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 april 2025, Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol, *Kamerstukken II* 2024/45, 29 665, nr. 539 (productie 109 Staat), pp. 1-3.

referentiesituatie in beeld te brengen.⁹³ Ten aanzien van de General Aviation wordt gesteld dat dit probleem in de toekomst wordt opgelost doordat de General Aviation ook zal worden beperkt wanneer in de algehele wijziging van het LVB de handhavingpunten worden gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen.⁹⁴

89. Hiermee werd de balanced approach-procedure afgerond geacht.⁹⁵

1.1.4.4 Beperkte LVB-wijziging 2025

90. Met de aldus geselecteerde maatregelen, waaronder een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 27.000 in de nacht, moet vanaf november 2025 het eerste deel van het geluidsdoel worden behaald: een hinderreductie van 15% in het etmaal ten opzichte van de fictieve situatie van 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 32.000 in de nacht.

91. Voor de duidelijkheid, een reductie ten opzichte van gebruiksjaar 2024 betreft dat feitelijk niet: in gebruiksjaar 2024 vonden er 470.416 vliegtuigbewegingen in het etmaal plaats,⁹⁶ en 24.941 in de nacht.⁹⁷ Dat is dus lager dan de maximaal aantallen die de Staat voor gebruiksjaar 2026 wil doorvoeren.

92. De Staat is in 2024 begonnen met een MER-procedure om de nieuwe besluitvorming in een nieuw LVB te kunnen vastleggen. Daartoe is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau ("NRD") opgesteld door de Staat (productie 113 Staat). De Commissie MER heeft daarover ook al geadviseerd. De MER werd verwacht in maart-april 2025,⁹⁸ en zag onder andere op het vastleggen van de resultaten van de balanced approach-procedure. Dat volgt uit het advies van de Commissie MER op de (door de Staat wel overgelegde) NRD:

De NRD geeft aan dat de minister de procedure voor het MER doorloopt voor een wijziging van het LVB voor twee perioden: [...] de periode na 1 november 2025. Daarin worden alleen de wijzigingen vastgelegd die vanaf die datum gaan gelden om de doelstelling van 15-17% minder slaapverstoorden, ernstig geluidgehinderden en hoog belaste woningen te realiseren.⁹⁹

93. En ook al uit een beslisnota van 20 augustus 2024:

De resultaten van de BA-procedure moeten in een LVB worden vastgelegd. Om dit te kunnen doen moet eerst een milieueffectrapport gemaakt worden. Zodra deze gereed is, start de voorhangprocedure in de Tweede- en Eerste Kamer, waarna de Raad van State hun

⁹³ Brief Minister Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 april 2025, Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol, *Kamerstukken II 2024/45*, 29 665, nr. 539 (productie 109 Staat), p. 2.

⁹⁴ Brief Minister Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 april 2025, Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol, *Kamerstukken II 2024/45*, 29 665, nr. 539. (productie 109 Staat), p. 2.

⁹⁵ Brief Minister Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 april 2025, Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol, *Kamerstukken II 2024/45*, 29 665, nr. 539. (productie 109 Staat), p. 2.

⁹⁶ Cijfers afkomstig uit Jaarrapportage 2024, Bewoners aanspreekpunt Schiphol, 25 maart 2025, te raadplegen via https://bezoekbas.nl/wp-content/uploads/2025/09/BAS_Jaarrapportage_2024_DEF26032025.pdf, p. 4.

⁹⁷ ILT, Handavingsrapportage Schiphol 1 november 2023 – 31 oktober 2024, 11 februari 2025, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/03/05/bijlage-2-handavingsrapportage-schiphol-2024>, p. 10.

⁹⁸ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 47.

⁹⁹ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 6.

oordeel zal vormen.¹⁰⁰

94. Die MER-procedure bleek moeilijker te zijn dan gedacht. Op 6 december 2024 liet de minister van I&W weten dat een algehele wijziging van het LVB niet tijdig gereed zou zijn.¹⁰¹ Op 31 januari 2025 volgde de aankondiging van een versnelde wijziging van het LVB, los van de 'algehele LVB-wijziging'.¹⁰² Het ontwerp van die LVB-wijziging werd al 4 dagen later gepubliceerd. Met deze gedeeltelijke LVB-wijziging wordt enkel het aantal vliegtuigbewegingen uit de balanced approach-procedure aan het huidige LVB 2008 toegevoegd: 478.000 in het etmaal en 27.000 in de nacht.
95. Voor deze wijziging zou volgens de Staat bij nader inzien toch geen verplichte MER-procedure doorlopen hoeven worden:

Voor deze wijziging hoeft geen mer-beoordeling te worden opgesteld. Het Omgevingsbesluit bepaalt dat als grenswaarden in de handhavingspunten voor geluid uit het LVB worden gewijzigd, er een mer-beoordelingsplicht geldt tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden. Omdat de grenswaarden bij deze wijziging niet worden aangepast kan worden afgezien van de mer-beoordeling.¹⁰³

96. De Staat heeft het besluit tot wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht ("**de LVB-wijziging 2025**") op 6 mei 2025 gepubliceerd zonder een MER-procedure te doorlopen. Dat heeft opmerkelijke gevolgen. Door enkel het nieuwe maximumaantal vliegtuigbewegingen vast te stellen maar niet de grenswaarden aan te passen, zijn tegenstrijdige waarden in hetzelfde LVB opgenomen: i) grenswaarden op basis waarvan, ook volgens de Staat, maximaal 400.000-410.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn¹⁰⁴ en ii) een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 27.000 in de nacht. Duidelijk is dat de maximumaantallen voorrang hebben: de Staat heeft expliciet gemaakt dat het anticiperend handhaven wordt voortgezet en er dus niet wordt gehandhaafd op de grenswaarden.¹⁰⁵ Bovendien wordt de capaciteitsdeclaratie van Schiphol vastgesteld op basis van de nieuw vastgestelde maxima, terwijl bekend is dat daarmee de grenswaarden in de handhavingspunten worden overschreden. Er is ook niet getoetst aan de wettelijke gelijkwaardigheidscriteria. Die toetsing volgt pas als de grenswaarden bijbehorend bij

¹⁰⁰ Beslisnota d.d. 20 augustus 2024, Balanced approach-procedure (productie 145 RBV), p. 6.

¹⁰¹ Kamerbrief d.d. 6 december 2024, Definitieve berekeningen balanced approach-procedure, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 523 (productie 106 Staat), p. 4.

¹⁰² Kamerbrief d.d. 31 januari 2025, Uitvoering motie van het lid Olger van Dijk C.S., *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 531, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/01/31/uitvoering-motie-van-het-lid-olger-van-dijk-c-s>, p. 2.

¹⁰³ Nota van toelichting bij ontwerpbesluit d.d. 4 februari 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D06424&did=2025D06424>, p. 5.

¹⁰⁴ Vgl. Appeldagvaarding Staat in het hoger beroep van de kort geding-procedure over spoor 1 (productie 128 RBV), p. 43. Zie ook To70, Notitie nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 3 mei 2023 (productie 165 RBV). De bovenkant van die bandbreedte, 410.000 vliegtuigbewegingen, is dus alleen passend te maken als het gebruik van de Schiphol-Oostbaan door klein zakelijk en maatschappelijk verkeer sterk verminderd wordt.

¹⁰⁵ Nota van toelichting bij besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht [KetenID WGK 27432], Staatsblad 2025, 119, p. 13.

478.000 vliegtuigbewegingen worden vastgesteld, bij het 'integrale' LVB (vgl. onderdeel 2.2.4.7 hierna).

97. De rechtmatigheid van de LVB-wijziging 2025 en de vraag of daaraan een MER vooraf had moeten gaan, ligt momenteel voor bij de Raad van State. Zoals bekend is het sinds 4 april 2025 als gevolg van een wetswijziging mogelijk tegen deze LVB-wijziging beroep bij de Afdeling in te stellen.¹⁰⁶ RBV heeft zich genoodzaakt te zien ook van die gelegenheid gebruik te maken, en ook de Luchtvaartmaatschappijen hebben beroep ingesteld bij de Afdeling. De beroepsgronden van RBV en een aantal andere belangenorganisaties worden ingediend als **productie 151 RBV**.¹⁰⁷

1.1.4.5 Overige maatregelen (muv Tariefdifferentiatie) uit de balanced approach nog niet vastgelegd

98. Naast het aantal vliegtuigbewegingen is in de balanced approach-procedure ook rekening gehouden met de volgende maatregelen:¹⁰⁸
- Tariefdifferentiatie;
 - Additionele vlootvernieuwing;
 - Weren van lawaaige toestellen;
 - Inzetten van 'stillere' toestellen in de nacht.
99. Deze maatregelen zien allemaal op de inzet van stillere toestellen, waarvan RBV reeds in eerste aanleg duidelijk heeft gemaakt dat daarmee weliswaar effect wordt bereikt in de berekende jaargemiddelde geluidbelasting, maar nauwelijks in de daadwerkelijke hinder. Het verschil in geluidbelasting is met het blote oor nauwelijks te horen, en ook niet minder storend.¹⁰⁹
100. Het effect van de maatregelen moet nog worden afgewacht, omdat in de berekeningen is gewerkt met aannames:

Of de geluidbelasting in de omgeving Schiphol afneemt is in grote mate afhankelijk van de uitvoering en naleving door de sector. In de berekeningen worden aannames gehanteerd over de verwachte effecten van de maatregelen. De toezeggingen die zijn gedaan door de sector moeten worden waargemaakt en aannames moeten kloppen.¹¹⁰

¹⁰⁶ Wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de van toepassing verklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens, Staatsblad 2025, 85.

¹⁰⁷ Aanvullende gronden beroepsprocedure 202502813/2/R1, RBV e.a. d.d. 15 juli 2025 (productie 151 RBV).

¹⁰⁸ Vgl. bijvoorbeeld Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende Notificatie: Balanced approach-procedure Schiphol, september 2024, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/2024/09/04/notificatiedocument-balanced-approach-schiphol>, pp. 31-32; en kamerbrief d.d. 2 april 2025, Reactie besluit Europese Commissie balanced approachprocedure Schiphol (productie 109 Staat), p. 2.

¹⁰⁹ F.W.J. van Deventer, Basiskennis geluidzonering Luchtvaart, Cappelle aan den IJssel: 2003 (productie 6 RBV), p. 17: "Als de geluidbelasting afneemt doordat het geluidniveau van alle vliegtuigen met 2 dB(A) afneemt (bijvoorbeeld door stillere vliegtuigen of toename van de passeerafstand), dan is dat niet waarneembaar. Want als twee (piek)geluidniveaus minder dan 2 à 3 dB(A) van elkaar verschillen, hoort "een mens" geen verschil. Als de geluidbelasting 2 dB(A) Lden afneemt doordat het aantal voorbij vliegende vliegtuigen met 37% afneemt, dan is dat wel waarneembaar." Vgl. hierover verder incidentele grief 4 in onderdeel 4.4 van deze memorie.

¹¹⁰ Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach procedure

101. Inmiddels is het onduidelijk of de maatregelen überhaupt worden uitgevoerd. Het gebruiksjaar 2026 is al meer dan twee maanden onderweg, en anders dan de tariefdifferentiatie zijn er nog geen afspraken vastgelegd. De maatregelen – die ten grondslag zijn gelegd aan de berekeningen in de balanced approach-procedure en op basis waarvan een verdergaande capaciteitsreductie dan 478.000 niet nodig was – hadden ingevolge de balanced approach-procedure uiterlijk in moeten gaan op 1 november 2025, het nieuwe gebruiksjaar. Het zou gaan om “bindende” afspraken, met “boetes als partijen zich daar niet aan houden” (**productie 152 RBV: Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025**).¹¹¹ In oktober 2024 zei de minister al dat “de gesprekken met sectorpartijen over de inhoud en naleving momenteel [worden] gevoerd”,¹¹² de verwachting destijds was dat er in 2024 nog concrete afspraken gemaakt zouden worden.¹¹³ Dat was in juli 2025 nog altijd het geval (**productie 153 RBV: Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025**):

Vraag: [...] Op basis van de veronderstelde acties van KLM en Schiphol is het maximumaantal vluchten berekend. Hiervoor moeten convenanten getekend worden. Klopt het dat convenanten met Schiphol en KLM nog steeds niet getekend zijn?

Antwoord: Dat is juist. De gesprekken lopen nog.¹¹⁴

102. Inmiddels is het gebruiksjaar begonnen zonder dat er afspraken of consequenties voor het niet naleven daarvan zijn vastgelegd. De Tweede Kamer zou over de voortgang van de afspraken worden geïnformeerd voorafgaand aan het verkiezingsreces,¹¹⁵ dat is niet gebeurd. Het is RBV niet bekend wat de huidige stand van zaken is.

1.1.4.6 Voor resterende 5%: autonome vlootverstillings meegenomen

103. Het tweede deel van het geluidsdoel (de resterende 5%) moet in de toekomst nog worden behaald. In mei 2024 werd daarvoor nog nadrukkelijk gekeken naar een nachtsluiting vanaf november 2026:

In fase 3 wordt de resterende 3% tot 5% van het geluidsdoel op het etmaal ingevuld. Voor de derde fase wordt nadrukkelijk gekeken naar de invoering van een vorm van een (gedeeltelijke) nachtsluiting. De percentages zijn gebaseerd op de verwachte effecten van de varianten voor een nachtsluiting zoals die op dit moment worden onderzocht in de impactanalyse. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de invoering van een (gedeeltelijke) nachtsluiting afhankelijk is van de uitkomsten van deze impactanalyse en dat dit nog nadere besluitvorming vergt. De invulling van fase 3 ligt daarom nu niet voor ter consultatie, maar zal op een later moment in een aparte consultatie aan belanghebbenden worden voorgelegd.¹¹⁶

Schiphol en informeren Tweede Kamer (productie 141 RBV), pp. 5-6.

¹¹¹ Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 561 (productie 152 RBV), p. 44.

¹¹² Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat (productie 142 RBV), p. 16.

¹¹³ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p.49: “Daarom wil ik ook een convenant met de sectoren maken over de afgesproken inzet. Onderdeel van die afspraken is dat de sector alternatieve maatregelen treft als de toestellen te laat worden geleverd. Gesprekken daarover zijn momenteel gaande. Ik verwacht dit jaar concrete afspraken te kunnen melden.”

¹¹⁴ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p. 17.

¹¹⁵ Beslisnota d.d. 1 september 2025, Elfde voortgangsbrief programma omgeving luchthaven Schiphol, p. 1, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D37672&did=2025D37672>.

¹¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Aanvullende raadpleging: Balanced approach-procedure Schiphol, mei 2024 (productie 102 Staat), p. 13.

104. De volledige reductiedoelstelling zou aldus in 2026 worden behaald, en zo nodig zou daarvoor nog een tweede balanced approach-procedure worden gevoerd. Maar zo'n drie maanden later blijkt de minister van I&W toch van verdere exploitatiebeperkingen af te zien, reden waarom de voorgenomen maatregelen (opnieuw) worden uitgesteld en er een jaar wordt uitgetrokken om de resultaten van eerdere maatregelen te monitoren:

Op 19 en 21 augustus 2024 is met u [de minister van IenW, toevoeging adv.] uitgebreid gesproken over de graduele aanpak van de balanced approach procedure. In die gesprekken heeft u uw zorgen uitgesproken over het doorlopen van twee balanced approach procedures om het uiteindelijke geluidsdoel van 20% te verwezenlijken. U vindt dat er in de eerste fase al forse maatregelen worden genomen en wil kort daarna niet opnieuw exploitatiebeperkingen opleggen en een balanced approach-procedure starten. Bovendien wenst u een stabiele situatie voor alle betrokkenen. In het tweede gesprek heeft u daarom aangegeven de resterende 3% (fase 2) niet per november 2026 in te willen vullen en eerst het effect van fase 1 af te willen wachten. Dat betekent een wijziging ten opzichte van wat het vorige kabinet heeft besloten en wat ook is voorgelegd in de aanvullende raadpleging van het maatregelenpakket.¹¹⁷

105. In een Kamerbrief van december 2024 schrijft de minister dat de Staat voornemens is om gedurende 2026 te monitoren of de gestelde doelen gehaald zullen worden, waarna vanaf 2026 politieke besluitvorming plaats zou moeten vinden over concrete maatregelen voor het restpercentage. Indien daar een nieuwe balanced approach-procedure voor nodig zou blijken, zou die -aldus de minister - in de eerste helft van 2027 worden opgestart.¹¹⁸ Daarmee zou worden geborgd dat uiterlijk voor het einde van de planperiode van het Actieplan Geluid Schiphol 2024-2029 de volledig 20%-reductiedoelstelling wordt behaald.¹¹⁹
106. Inmiddels heeft de Staat echter een andere oplossing gevonden voor het bereiken van de laatste 5% van de reductiedoelstelling: in de door de Staat overgelegde kamerbrief van 7 mei 2025 wordt de doelstelling **voor de vierde keer** bijgesteld. Hoewel de Staat daar in zijn memorie niets over opmerkt, volgt uit die brief dat de Staat het geluidsdoel in het actieplan aanpast. De reductiedoelstelling hoeft niet langer boven op de jaarlijkse autonome ontwikkeling behaald te worden, waardoor verdere maatregelen simpelweg niet nodig zijn:

Het kabinet wil benadrukken dat het voor de nabije toekomst perspectief biedt aan de luchtvaart in de vorm van beheerste groei. Om die reden heeft het kabinet besloten om, nu de procedure en de regelgeving voor deze 15% is afgerond, tegelijkertijd een beleidswijziging aan te kondigen. Mede hiertoe opgeroepen door de motie De Groot kiest het kabinet ervoor om het resterende geluidsdoel aan te passen, waarmee autonome vlootvernieuwing na 2025 onderdeel wordt van de maatregelen waarmee het resterende percentage van (naar verwachting) 5% zal worden ingevuld.¹²⁰

107. Dat was eerder anders. In het Actieplan Omgevingslawaai Schiphol 2024-2029 wordt expliciet benoemd dat de geluidsdoelstellingen moeten worden behaald "bovenop de

¹¹⁷ Beslisnota d.d. 26 augustus 2024, Invulling resterend percentage Balanced approach procedure Schiphol, p. 1, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/04/bijlage-2-onderliggende-beslisnota-invulling-resterende-3-procent>.

¹¹⁸ Kamerbrief d.d. 6 december 2024, Definitieve berekeningen balanced approach-procedure, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 523 (productie 106 Staat), p. 3.

¹¹⁹ Kamerbrief d.d. 6 december 2024, Definitieve berekeningen balanced approach-procedure, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 523 (productie 106 Staat), p. 3.

¹²⁰ Kamerbrief d.d. 7 mei 2025 (productie 110 Staat), pp. 2-3.

jaarlijkse autonome ontwikkeling".¹²¹ De Staat schreef in reactie op het advies van de Europese Commissie, op 2 april 2025, ook nog dat het meenemen van de autonome ontwikkeling in de referentiesituatie "de meest zuivere methode" was.¹²² In de LVB-procedure wordt door de Staat ook bepleit dat het opnemen van de autonome vlootverstillings in de referentiesituatie in lijn is met de Geluidsverordening en de richtsnoeren van de ICAO,¹²³ en het meest logisch is gelet op "de achterliggende gedachte bij de door hem nagestreefde balans".¹²⁴

108. De beleidswijziging is, ook volgens de minister van I&W, "feitelijk een afzwakking" van het doel omdat "de beleidswijziging ervoor zorgt dat het geluidsdoel sneller in zicht komt en het eindpunt in de vorm van aantallen ernstig gehinderden hoger komt te liggen dan wanneer deze beleidswijziging niet zou zijn doorgevoerd".¹²⁵ De Staat heeft zelf ook gesteld dat het alsnog meenemen van de autonome ontwikkelingen zou betekenen dat het geluidsdoel daarmee "de facto [wordt] verlaagd".¹²⁶ De Volkskrant schreef (**productie 154 RBV: Artikel Volkskrant d.d. 8 mei 2025**):

Dat is een majeure koerswijziging, want dat betekent dat de overheid niet langer eist dat het geluid elk jaar een beetje minder wordt. Er komt voortaan een vaststaand doel: de overheid wil dat de geluidshinder 20 procent afneemt, grotendeels ten opzichte van referentiemoment november 2024. Zo geeft Madlener de airlines een opkoptje: het wordt veel makkelijker om dat nieuwe doel te behalen. Het betekent dat Schiphol nog steeds per november krimpt naar 478 duizend vluchten, meldt de minister woensdag aan de Tweede Kamer. Dat zal de geluidshinder met 15 procent omlaag brengen. Naar verwachting zijn er daarna amper of geen maatregelen nodig om tot de 20 procent reductie te komen: de nieuwe vliegtuigen van KLM en andere airlines doen de rest. En hoe sneller het geluidsdoel is gehaald, hoe sneller Schiphol weer kan groeien. Volgens het ministerie is er 'rond 2028' weer ruimte voor 'beheerste groei'.¹²⁷

109. Het plan voor een (gedeeltelijke) nachtsluiting, waar eerder nadrukkelijk naar werd gekeken voor de invulling van het resterende percentage, en waar vijftien gemeenten recentelijk nog toe hebben opgeroepen op basis van de in opdracht van de Staat uitgevoerde impactanalyse nachtsluiting, lijkt daarmee alweer verlaten.¹²⁸

¹²¹ Actieplan Omgevingsgeluid Schiphol 2024-2029 (productie 117 Staat), p. 18.

¹²² Brief Minister Infrastructuur en Waterstaat d.d. 2 april 2025, Reactie op het besluit van de Europese Commissie aangaande de balanced approach-procedure Schiphol, *Kamerstukken II 2024/45*, 29 665, nr. 539 (productie 109 Staat), p. 2.

¹²³ Verweerschrift IenW inzake verzoek om voorlopige voorziening, Zaaknummer 202502813/2/R1, 8 juli 2025, randnrs. 6.3.34-6.3.36. Alle procespartijen beschikken over dit stuk, RBV biedt aan om het zo nodig in de procedure te brengen.

¹²⁴ Verweerschrift IenW inzake verzoek om voorlopige voorziening, Zaaknummer 202502813/2/R1, 8 juli 2025, randnrs. 6.3.38-6.3.40. Alle procespartijen beschikken over dit stuk, RBV biedt aan om het zo nodig in de procedure te brengen.

¹²⁵ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p.7.

¹²⁶ Verweerschrift IenW inzake verzoek om voorlopige voorziening, Zaaknummer 202502813/2/R1, 8 juli 2025, randnrs. 6.3.46. Alle procespartijen beschikken over dit stuk, RBV biedt aan om het zo nodig in de procedure te brengen.

¹²⁷ Volkskrant, 'Minister Madlener schrapt zin uit krimpplan Schiphol, zodat luchtvaart weer sneller kan groeien', 8 mei 2025 (productie 154 RBV).

¹²⁸ Oproep van de gemeenten Aalsmeer, Amsterdam, Beverwijk, Haarlem, Heemskerk, Heiloo, Kaag en Braassem, Landsmeer, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Teylingen, Uitgeest, Wormerland en Zaanstad, 12 januari 2026, te raadplegen via: <https://www.uitgeest.nl/nieuws/oproep-uitgeest-en-14-andere-gemeenten-aan-nieuw-kabinet-over-nachtsluiting-schiphol>

110. Het kabinet heeft desondanks besloten om de geluidsdoelstellingen in het actieplan aan te passen.
111. Maar een Actieplan kan niet zomaar worden gewijzigd. Minister Harbers refereerde niet voor niets aan het actieplan als een ‘verzekeringpolis voor omwonenden’ (**productie 155 RBV: Artikel Volkskrant d.d. 1 september 2023**):

Harbers belooft tegelijkertijd dat hij bewoners ‘geen knollen voor citroenen’ wil verkopen. ‘Dat wordt al vijftien jaar gedaan.’ Hij wijst op het actieplan geluid, nieuwe wetgeving die binnen afzienbare tijd in het *Staatsblad* zal verschijnen. ‘Daarmee is wettelijk vastgelegd dat de hinder in totaal met 20 procent omlaag moet.’ Hij noemt dat een ‘verzekeringpolis voor omwonenden’. ‘De maatregelen die we nu naar Brussel brengen, gaan zorgen voor 15 procent daarvan. Voor de laatste 5 procent gaan we de nachtsluiting verder onderzoeken.’¹²⁹

112. De Staat stelt in zijn memorie ook dat de actieplannen “niet vrijblijvend [zijn], worden aan de Europese Commissie genotificeerd en zullen moeten worden uitgevoerd” (MvG Staat, 6.4.22). Ingevolge art. 8 (5) van Richtlijn 2002/49/EG (“**Richtlijn Omgevingslawaai**”) wordt een actieplan opnieuw bezien en zo nodig aangepast “in geval van een belangrijke ontwikkeling die van invloed is op de geluidshindersituatie”, en daarnaast ten minste om de vijf jaar. Andere mogelijkheden voor wijziging zijn niet voorzien. Het nationale recht voorziet in art. 10.17 lid 2 Omgevingsbesluit slechts in de vijfjaarlijkse actualisatie.
113. Over de mogelijkheid een actieplan aan te passen in geval van een ontwikkeling die van invloed is op de hindersituatie wordt in de tekst en commentaar van de Omgevingswet geschreven:

Voorbeelden van belangrijke ontwikkelingen worden in de richtlijn niet gegeven. Hiermee wordt bedoeld op belangrijke ontwikkelingen als de aanleg van een nieuw wegtracé, een nieuwe spoorlijn, een nieuwe woonwijk of een industrieterrein.¹³⁰

114. Van dergelijke ontwikkelingen is geen sprake. De minister van I&W schrijft in de Kamerbrief dat de reden voor de beleidswijziging is dat “het kabinet wil benadrukken dat het voor de nabije toekomst perspectief biedt aan de luchtvaart in de vorm van beheerste groei”.¹³¹ Aan de vaste Kamercommissie laat hij weten “dat het kabinet zo snel mogelijk perspectief op beheerste groei wil bieden aan de luchtvaartsector”,¹³² en dat het besluit is genomen na “overleg met de sectorpartijen, waarin zij ervoor pleitten autonome vlootvernieuwing onderdeel te maken van de overige 5%”.¹³³ Hetzelfde volgt uit antwoorden op vragen van de Volkskrant:

Minister Madlener schrapte de zin vanwege ‘tal van factoren’, zegt een woordvoerder van I&W, maar vooral omdat de minister ‘niet doof is voor het belang van de luchtvaartsector’. ‘Alle investeringen van de sector moeten bijdragen aan het behalen van de geluidsdoelstellingen.’¹³⁴

115. Deze wijziging is dus in strijd met de Richtlijn Omgevingslawaai. Noch de Richtlijn, noch

¹²⁹ Volkskrant, ‘Schiphol leek op weg om flink te krimpen. Waarom zwakt het kabinet dat plan nu af?’, 1 september 2023 (productie 155 RBV).

¹³⁰ T&C Omgevingswet, commentaar op art. 4.25 Bkl, onder Herziening.

¹³¹ Kamerbrief d.d. 7 mei 2025 (productie 110 Staat), p. 2.

¹³² Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p.6.

¹³³ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p.9.

¹³⁴ Volkskrant, ‘Minister Madlener schrapte zin uit krimpplan Schiphol, zodat luchtvaart weer sneller kan groeien’, 8 mei 2025 (productie 154 RBV).

de Omgevingswet biedt mogelijkheden voor tussentijdse aanpassingen omdat de minister van gedachte is veranderd. Ook is de wijziging in strijd met het vertrouwensbeginsel en de rechtszekerheid: Actieplannen worden niet voor niets elke vijf jaar geactualiseerd. Omwonenden moeten erop kunnen vertrouwen dat aan die doelstellingen wordt vastgehouden, zeker gelet op eerdere uitspraken van verantwoordelijk ministers daarover.

116. Leden van de Tweede Kamer hebben ook vraagtekens gehad bij deze gang van zaken. Kamerlid Postma heeft daarom openheid over de besluitvorming ten aanzien van deze beleidswijziging verzocht. Die stukken zijn vervolgens vertrouwelijk door de minister naar de kamer gestuurd. In reactie op de positie van de Commissie van I&W dat de vertrouwelijkheid niet genoegzaam gemotiveerd was heeft de minister gesteld dat de stukken niet openbaar gemaakt kunnen worden “gelet op het procesbelang van de Nederlandse Staat”.¹³⁵ Verder heeft het belang van de eenheid van kabinetsbeleid volgens de minister tot gevolg dat “bepaalde opvattingen van ministers in ambtelijke documenten die afbreuk doen aan de eenheid van het regeringsbeleid” niet openbaar kunnen worden gemaakt”.¹³⁶
117. Bovendien gaat de Staat hiermee voorbij aan de verplichtingen omtrent participatie. Dit besluit is in de Kamerbrief van 7 mei 2025 genomen door het kabinet (productie 110 Staat). Voorstellen voor actieplannen moeten volgens art. 8 lid 7 Richtlijn omgevingslawaaai *vroegtijdig* aan het publiek worden voorgelegd, zodat het *reële* mogelijkheden krijgt voor inspraak en toetsing van de actieplannen. Van een “voorstel” voor een (wijziging) van het actieplan is geen sprake: het kabinet heeft het besluit reeds genomen en als zodanig gecommuniceerd. Voorafgaand aan die besluitvorming (of sindsdien) zijn er geen mogelijkheden tot inspraak georganiseerd. Er heeft dan ook geen vroegtijdige of reële inspraak plaatsgevonden, in strijd met de Richtlijn Omgevingslawaaai.
118. Zo heeft de minister bewerkstelligd dat er voor het resterende percentage van de ooit beloofde reductie van 20% ernstig gehinderden in het etmaal helemaal geen maatregelen meer getroffen hoeven te worden. Het geluidsdoel blijkt keer op keer alleen “leidend”¹³⁷ te zijn als de te nemen maatregelen goed uitkomen voor de luchtvaartsector.

1.1.4.7 Een nieuw ‘integraal’ LVB laat nog op zich wachten

Verloop voorbereiding integraal LVB

119. Zoals hierboven omschreven is met de invoering van de LVB-wijziging 2025 nog altijd geen einde gemaakt aan het anticiperend handhaven. De grenswaarden van het LVB 2008 zijn geldend recht, maar de capaciteitsdeclaratie wordt ontleend aan de LVB-wijziging 2025 en er wordt niet gehandhaafd op overschrijdingen van grenswaarden op handhavingspunten. Om daar een einde aan te maken, moet er een nieuw LVB worden ingevoerd.
120. Met dat doel is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (“NRD”) opgesteld, waarin de inhoud van het benodigde MER werd afgebakend.¹³⁸ De Commissie MER heeft over de NRD geadviseerd in september 2024. Later dat jaar kondigde de Staat de vertraging van

¹³⁵ Kamerbrief d.d. 16 juni 2025, Reactie op verzoek Commissie IenW, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 566, p. 1, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-566.html>

¹³⁶ Kamerbrief d.d. 16 juni 2025, Reactie op verzoek Commissie IenW, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 566, p. 1, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29665-566.html>

¹³⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.29.

¹³⁸ Notitie Reikwijdte en Detailniveau (productie 113 Staat).

het integrale LVB aan, waarna de LVB-wijziging 2025 werd doorgevoerd zonder MER.

121. De Commissie MER toonde zich op verschillende vlakken kritisch over de NRD (en dus het plan voor de uit te voeren MER). Zo adviseerde de Commissie MER om te verduidelijken waar de geluidsdoelstelling op is gebaseerd, en om ook een extra alternatief te onderzoeken waarin de geluidhinder verder vermindert.¹³⁹ De Staat stelde in reactie op die suggestie dat dat “niet mogelijk” zou zijn omdat daarmee verdergegaan zou worden dan het geluidsdoel voor de balanced approach (dat evenwel ook door de Staat wordt vastgesteld).¹⁴⁰ Een alternatief met minder geluidhinder is dan ook niet onderzocht.
122. Ook is de Commissie MER kritisch op de wijze waarop de Staat omspringt met de referentiesituatie. In het MER worden de effecten van het voorgenomen besluit vergeleken met de referentiesituatie. De Staat had in de NRD opgenomen dat het LVB 2008 geen realistische referentiesituatie was omdat de grenswaarden van het LVB 2008 resulteren in een “fors lager inpasbaar jaarvolume (aantal vliegtuigbewegingen)” dan er thans door de Staat worden gedoogd.¹⁴¹ Daarom werd door de Staat óók de het LVB NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen als referentiesituatie opgenomen. De Commissie MER stelt daarover:

De Commissie benadrukt echter dat de vergunde situatie voor het MER wel de referentiesituatie is waarmee de milieueffecten vergeleken moeten worden. Op basis van de informatie die nu beschikbaar is onderschrijft de Commissie dat de vergunde situatie het LVB 2008 is. Beschrijf en onderbouw in het MER de referentiesituatie.¹⁴²

123. Dat verschil in referentiesituatie heeft grote gevolgen, omdat er onder het LVB 2008 – ook volgens de stellingen van de Staat¹⁴³ – maar zo’n 400.000 tot 410.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zijn, en dus niet de 500.000 die thans worden gedoogd.
124. De Staat stelt in zijn memorie dat de planning is het LVB met MER eind 2025 ter voorhang aan te bieden aan het parlement.¹⁴⁴ Dat was eerder de verwachting in maart-april 2025,¹⁴⁵ en “na de zomer 2025”.¹⁴⁶ Inmiddels staat dat gepland op medio januari 2026.¹⁴⁷ Onduidelijk is nog hoe de huidige planning van de Staat zich verhoudt

¹³⁹ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), pp. 1, 13, 4.

¹⁴⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Reactienota Notitie Reikwijdte en Detailniveau: Voor de milieueffectrapportage wijziging Luchthavenverkeerbesluit, 12 november 2024, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/12/bijlage-2-bijlage-bij-reactienota-nrd-mer-wlvb-schiphol>, p. 2.

¹⁴¹ Notitie Reikwijdte en Detailniveau (productie 113 Staat) p. 16.

¹⁴² Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 7.

¹⁴³ Appeldagvaarding Staat in het hoger beroep van de kort geding-procedure over spoor 1 (productie 128 RBV), p. 43.

¹⁴⁴ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.34.

¹⁴⁵ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 47.

¹⁴⁶ Kamerbrief d.d. 11 maart 2025, Beantwoording vragen voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/11/beantwoording-vragen-voorhang-ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>, p. 6: “Volgens de huidige verwachting start de voorhangprocedure voor de algehele wijziging van het LVB na de zomer en vindt de inwerkingtreding plaats in het voorjaar van 2026”.

¹⁴⁷ Kamerbrief d.d. 19 december 2025, Besluit ministerraad start voorhang Luchthavenverkeersbesluit

tot het ontbreken van de benodigde natuurvergunning (een passende beoordeling heeft dan immers nog niet plaatsgevonden; het LVB-NNHS kon niet worden vastgesteld omdat er geen natuurvergunning was¹⁴⁸). De Staat stelt daarover niets.

125. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat een van de uitkomsten van de beroepsprocedure bij de Afdeling ook kan zijn dat de minister niet bevoegd is om maximaal aantallen vast te leggen in het LVB.¹⁴⁹ Als dat zo is, dan kan ook het integrale LVB zoals de Staat dat nu heeft voorbereid geen doorgang vinden zonder eerst de Wlv te wijzigen.

Inhoud integraal LVB

126. Met dit integrale LVB stelt de Staat te willen voldoen aan het vonnis van de rechtbank Den Haag.¹⁵⁰ Inhoudelijk is de Staat, voor zover bekend, voornemens om in ieder geval de volgende aspecten van het Schipholbeleid aan te passen:
- i. Een tijdelijk volumeplafon van 478.000 in het etmaal waarvan 27.000 in de nacht, zoals thans reeds vastgelegd in de LVB-wijziging 2025. De achtergrond daarvan is reeds toegelicht;
 - ii. Een gefaseerde terugkeer naar een volumeplafond van 500.000 vliegtuigbewegingen in de toekomst die gepaard zou gaan met 'verdere geluidsreductie' (waarover verder onder 2.2.5);
 - iii. Vastlegging baanregels NNHS;
 - iv. Een uitbreiding van het aantal handhavingspunten;
 - v. Actualisatie van de grenswaarden.
127. De regels voor preferentieel baangebruik worden vastgelegd, met dien verstande dat wordt afgezien van het 'strikt' preferentieel baangebruik: de grenswaarden hebben voorrang op de baanregels. Het idee achter preferentieel baangebruik is dat er zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van primaire banen, zodat per saldo minder mensen overlast hebben.¹⁵¹ Dat een groep mensen als gevolg daarvan veel meer hinder ondervindt, wordt in die 'per saldo' beredenering niet meegewogen.
128. Dit preferentieel baangebruik (dat al sinds de jaren 70 de praktijk vormt)¹⁵² was ook de kern van het NNHS. Maar naarmate er meer vliegtuigbewegingen zijn, neemt de mogelijkheid om preferentieel (lees: op de primaire banen) te vliegen verder af: op een gegeven moment zitten de preferente banen simpelweg vol, en moeten de secundaire banen meer worden ingezet. Dan wordt er nog steeds "zoveel als mogelijk" preferentieel gevlogen, maar van het door de minister veronderstelde effect: per saldo minder hinder, is daardoor geen sprake meer. Ook de minister wijst daarop:

Schiphol, te raadplegen via
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/12/19/bsluit-ministerraad-start-voorhang-luchthavenverkeerbesluit-schiphol-lvb>, p. 2.

¹⁴⁸ Hoofdlijnenbrief 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 3: "Vastlegging in een te wijzigen LVB laat echter, als gevolg van het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, in de tijd nog steeds op zich wachten."

¹⁴⁹ Vgl. Aanvullende gronden beroepsprocedure 202502813/2/R1, RBV e.a. d.d. 15 juli 2025 (productie 151 RBV), onderdeel 6.1: strijd met de Wlv.

¹⁵⁰ Notitie Reikwijdte en Detailniveau (productie 113 Staat) p. 4.

¹⁵¹ Volgens de Staat voeren de vliegroutes van de secundaire banen: de Aalsmeerbaan, de Zwanenburgbaan en de Buitenveldertbaan, over dichtbevolkte gebieden, dan de vliegroutes van de primaire banen: de Polderbaan en de Kaagbaan. De Staat meent de geluidhinder per saldo te (kunnen) beperken door voor te schrijven dat bij voorkeur de primaire banen worden gebruikt.

¹⁵² Vgl. bijvoorbeeld Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 32.

Meer verkeer op de secundaire banen hangt samen met een groter aantal vluchten op Schiphol.¹⁵³

129. De groei van het vliegverkeer sinds 2015 (toen er zo'n 450.000 vliegtuigbewegingen plaatsvonden) heeft dan ook vooral plaatsgevonden op de secundaire banen, omdat de preferente banen al bijna volledig werden benut.¹⁵⁴ In de praktijk is dus de drukte op de secundaire banen juist toegenomen: in 2019 werden de secundaire banen gebruikt voor 46% van de vliegtuigbewegingen.¹⁵⁵ Dat preferentieel vliegen 'per saldo' beter is voor de omgeving omdat op basis daarvan meer gebruik zou worden gemaakt van de primaire banen, is dus een misvatting. Hoe meer er wordt gevlogen, hoe minder het effect kan zijn van preferentieel vliegen. Alle banen worden dan simpelweg volgevlagen. RBV wijst hiervoor verder naar hoofdstuk 4 van haar dagvaarding, waar de lokale effecten van het NNHS uitgebreid zijn beschreven.
130. De Staat heeft voorts naar aanleiding van het vonnis in eerste aanleg besloten om het aantal handhavingspunten uit te breiden. De locatie daarvan lijkt te worden bepaald op basis van de ligging van woonplaatsen die (geheel of gedeeltelijk) binnen de 45 dB(A) Lden contour liggen (of 40 dB(A) Lnight voor de nacht).¹⁵⁶
131. Dat het aantal handhavingspunten wordt uitgebreid en deze ook de 45 dB(A) Lden-contour beslaan is op zichzelf goed nieuws, al zal voor de rechtsbescherming van belang zijn wat de precieze dekking van de handhavingspunten wordt, en de afstand die mensen daardoor houden tot een handhavingspunt. Ook speelt de hoogte van de grenswaarden in die handhavingspunten natuurlijk een bepalende rol.
132. Naast de locatie (lees: de afstand tot het maatgevende handhavingspunt), is de hoogte van de grenswaarden grotendeels bepalend voor de vraag of de omwonenden enige vorm van effectieve bescherming genieten. De grenswaarde geeft immers aan hoeveel overlast de omwonenden maximaal over een jaar gemiddeld te dulden hebben. Hoe hoger de grenswaarden, hoe meer overlast. Dat er een handhavingspunt dichtbij ligt, zegt dus nog maar weinig over de hoeveelheid bescherming: als de grenswaarde op dat handhavingspunt hoog ligt, dan zal iemand veel hinder ondervinden.
133. De hoogte van de grenswaarden wordt gedimensioneerd op de hoeveelheid vliegtuigbewegingen die de Staat wil faciliteren. In dit geval (het voorgenomen integrale LVB) zijn dat er (voor nu) 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal, waarvan 27.000 in de nacht.¹⁵⁷ Dat betekent dat de grenswaarden in de handhavingspunten zo vastgesteld worden dat de 478.000 resp. 27.000 vliegtuigbewegingen binnen de grenswaarden af te handelen zijn. De hoogte van de grenswaarden worden immers uitsluitend begrensd door de gelijkwaardigheidscriteria (waar echter ook geen beschermende werking vanuit gaat¹⁵⁸).

¹⁵³ Commissiedebat luchtvaart d.d. 10 september 2025, vastgesteld 2 oktober 2025, *Kamerstukken II 2025/26*, 31 936, nr. 1248, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2025Z18606&did=2025D39738>, p. 69.

¹⁵⁴ De staat van Schiphol 2019 (productie 5 RBV), p. 37.

¹⁵⁵ De staat van Schiphol 2019 (productie 5 RBV), p. 37. De primaire Kaagbaan en Polderbaan waren samen goed voor 54% van de vliegtuigbewegingen.

¹⁵⁶ Brief ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan MSR d.d. 19 mei 2025, Appreciatie reactie MSR inzake methode handhavingspunten en grenswaarden t.b.v. wijziging LVB Schiphol 2024, te raadplegen via <https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/documenten/reactie-ienw-op-brief-mrs-over-handhavingsstelsel-lv-b/>, p. 4.

¹⁵⁷ Nota van toelichting bij besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht [KetenID WGK 27432], Staatsblad 2025, 119, p. 10.

¹⁵⁸ Vgl. onderdelen 3.3.4 en 7.3 van de dagvaarding RBV en onderdelen 3.4 en 4.1 van deze memorie.

134. De (extra) handhavingspunten binnen de 45 dB Lden-contour en de daar te hanteren grenswaarden vormen dus niet het resultaat van enige afweging omtrent de gezondheidseffecten van hinder.

1.1.4.8 Conclusie spoor 2

135. Het integrale LVB is er nog niet. Het huidige Schiphol-beleid wordt gevormd door i) het LVB 2008 waar grenswaarden in handhavingspunten zijn opgenomen, ii) een LVB-wijziging in het LVB 2008 die ziet op het vaststellen van een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen waarvan 27.000 in de nacht, welk maximum onder de reeds bestaande grenswaarden helemaal niet gehaald kan worden, en iii) het gelijktijdig voortzetten van het anticiperend handhaven van het LVB NNHS dat nooit meer zal worden ingevoerd.
136. De **inzet** van het huidige beleid, een reductie van 20% in het aantal ernstig gehinderden (ten opzichte van de nooit vergunde situatie van 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 32.000 in de nacht), was arbitrair. De basis daarvan was immers i) de inschatting van de Staat hoeveel vliegtuigbewegingen nog mogelijk waren als er gestopt zou worden met anticiperend handhaven;¹⁵⁹ en ii) de toenmalige inschatting van de Staat hoeveel reductie van het aantal ernstig gehinderden dat op zou leveren. De te bewerkstelligen hinderreductie is dus opnieuw aan de hand van restruimte ingevuld.
137. Vervolgens is het geluidsdoel tot wel vier keer toe aangepast met het oog op de belangen van de luchtvaart, terwijl de Staat in de conclusie van antwoord juist heeft toegelicht dat het maximum van 440.000 tot stand was gekomen op basis van verschillende studies die zouden hebben geleid tot een deugdelijke afweging van de betrokken belangen (quod non). Niet één van de aanpassingen die de Staat sindsdien heeft doorgevoerd is nader onderbouwd, noch heeft de Staat toegelicht op basis van welke kennelijke nieuwe inzichten die aanpassingen nodig waren in het licht van alle betrokken belangen.
138. De **uitkomst** wordt gepresenteerd als een *fair balance*, op basis waarvan de Staat 'forse maatregelen' zou hebben genomen in het belang van de omwonenden. Dit terwijl er in de praktijk geen sprake is van krimp, maar een stilstand van één of twee jaar, waarna er weer groei mogelijk wordt gemaakt (zie onderdeel 2.2.5 hierna). Aldus eindigt de stellige belofte van 440.000 "en niet meer of minder"¹⁶⁰ vliegtuigbewegingen in spoor 2,¹⁶¹ met i) het invoeren van een tijdelijk maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen door middel van een juridisch zeer wankel LVB-wijziging, ii) de beslissing om door te gaan met anticiperend niet-handhaven waardoor het maximum voorrang krijgt op de geldende grenswaarden, en iii) de belofte van groei op korte termijn. En dit alles onder de noemer van het belang van de omwonenden.

1.1.5 Terug naar een groeimodel voor Schiphol

139. Nog voordat spoor 2 is afgerond, wordt alweer ingezet op groei. In het Commissiedebat luchtvaart van 9 april 2025 kondigt minister Madlener aan:

Ik heb een duidelijke opdracht vanuit het regeerakkoord van de vier coalitiepartijen die de regering hebben gevormd. Dat is het onderzoeken van verdere groei.¹⁶²

¹⁵⁹ Oplegnotitie behorend bij bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (productie 82 RBV), p. 2; vgl. hoofdstuk 9 dagvaarding RBV en onderdeel 6.2 pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024.

¹⁶⁰ Conclusie van antwoord Staat, randnr. 4.3.4.

¹⁶¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p2.

¹⁶² Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr.

140. Een kleine maand later is het zo ver. In de kamerbrief van 7 mei 2025 kondigde de Staat aan dat er, zodra de reductiedoelstelling van 20% is behaald, wordt ingezet op groei:

Daarna ontstaat er ruimte voor beheerste groei. Hiertoe zal het kabinet de ruimte, die door verdere verstillings van de vloot ontstaat, gelijkmatig verdelen over de luchtvaartsector en de omgeving. Met deze wijziging ontstaat perspectief zowel voor de luchtvaartsector als voor de omgeving.¹⁶³

141. In een beslisnota wordt het proces geschetst dat daarop is gevolgd:

In de Kamerbrief over de publicatie van de versnelde wijziging van het LVB van 7 mei jl. is een perspectief op beheerste groei geschetst. Op 9 mei is in een overleg met Schiphol en KLM een zogeheten roadmap ter sprake gekomen, waarin deze groei wordt omschreven. U heeft vervolgens gevraagd om uiterlijk 2 juni een roadmap te publiceren en een kamerbrief te versturen hoe te komen tot invulling van dit toekomstperspectief.¹⁶⁴

142. De 50-50 verdeling van de “geluidsruimte” werkt als volgt. Op het moment dat de berekende geluidbelasting afneemt doordat er vliegtuigen worden ingezet die op papier minder geluid maken, dan mag de “ruimte” die daardoor op papier ontstaat voor de helft worden opgevuld met méér vluchten. Of omwonenden het verschil in “stillere” vliegtuigen kunnen horen, en ook of de geluidshinder is afgenomen, speelt daarbij geen rol. Dat – buitengewoon relevante – verschil wordt ook erkend door de minister I&W:

Minister Tieman: [...] Pas daarna komt het perspectief op groei. Daarbij blijft de geluidsbelasting afnemen. Alleen als toestellen stiller worden, ontstaat er ruimte voor groei.[...]

De heer De Hoop (GroenLinks-PvdA): [...] Maar dat betekent toch in de praktijk dat er, als er extra vluchten worden toegestaan die minder geluid produceren, vanaf dat punt weer meer geluidshinder ontstaat, en dat die ook nog eens voor 50% bij de omwonenden terecht komt?

Minister Tieman: Dit is een behoorlijk technische discussie. Dit is ook de Aldersparadox. Het gaat op dit onderwerp echt om de geluidbelasting.¹⁶⁵

143. Met het groeimodel is de Aldersparadox dus tot beleid verworden: een papieren afname van geluidbelasting leidt tot meer vliegtuigbewegingen en dus tot meer hinder voor omwonenden. Ondertussen wordt het gepresenteerd als een 50-50 verdeling van geluidsruimte.
144. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er voor het groeimodel dus enkel wordt gekeken naar de afname van de geluidbelasting, andere negatieve milieueffecten van een groeiend aantal vliegtuigbewegingen zijn in het geheel niet beschouwd.
145. Inmiddels heeft de Staat aangekondigd dat het groeimodel opgenomen zal worden in het Integrale LVB.¹⁶⁶ Het nu vastgelegde getal van 478.000 vliegtuigbewegingen heeft dus nadrukkelijk niet als maximum, maar voor de toekomst als minimum heeft te

561 (productie 152 RBV), p. 42.

¹⁶³ Kamerbrief 7 mei 2025 (productie 110 Staat), p. 3.

¹⁶⁴ Beslisnota d.d. 23 mei 2025, Kamerbrief Roadmap, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2025/05/28/biilage-1-onderliggende-beslisnota-kamerbrief-roadmap-schiphol>

¹⁶⁵ Verslag van een commissiedebat, vastgesteld 2 oktober 2025, 31 936, nr. 1248, p. 61, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31936-1248.html>

¹⁶⁶ Kamerbrief d.d. 19 december 2025, Besluit ministerraad start voorhang Luchthavenverkeersbesluit Schiphol, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/12/19/besluit-ministerraad-start-voorhang-luchthavenverkeersbesluit-schiphol-lvb>, p. 1.

gelden.

146. Van een krimp is in de praktijk nooit sprake geweest: na de covidpandemie is het aantal vliegtuigbewegingen gestaag gegroeid. In 2025 is dat jaar als eerst gemaximeerd, maar de luchtvaartmaatschappijen zijn daarbij geen slots verloren.¹⁶⁷ Het aantal vliegtuigbewegingen wordt nu waarschijnlijk een tweetal jaar gemaximeerd op 478.000, waarbij de verwachting is dat er in 2027 alweer gegroeid kan worden en de capaciteit in 2030 alweer op 500.000 vliegtuigbewegingen zit. Daarbij wordt er nog eens aan herinnerd dat het oorspronkelijke plan van de Staat in 2022 nog was om vijf jaar lang het maximum van 440.000 te hanteren.¹⁶⁸

1.1.6 Spoor 3: het nieuwe stelsel regulering vliegtuiglawaai

147. Ondertussen is de Staat ook een geheel nieuw normenstelsel aan het ontwikkelen. In 2022 werd daaromtrent nog het volgende voorgehouden:

Het kabinet wil overstappen op sturen op normen en in lijn met de Luchtvaartnota in de toekomst op de voortdurende vermindering van negatieve externe effecten van de luchtvaart. Hiervoor moet normstelling worden ontwikkeld die steeds verder zal worden aangescherpt. Het kabinet zal voor de normstelling de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren. Daarbinnen is er deels ruimte voor ontwikkeling van de luchtvaartsector, maar dit moet nadrukkelijk ook ten goede komen aan de omgeving.¹⁶⁹

[...] In lijn met het beleid dat is vastgesteld in de Luchtvaartnota wil het kabinet zo snel mogelijk deze grenzen vastleggen als strenger wordende normen en niet in nieuwe aantallen. Dit betekent dat de geluidshinder voor de omgeving moet afnemen.¹⁷⁰

148. Duidelijk is dat die plannen inmiddels zijn gewijzigd. Inmiddels ligt er een LVB-wijziging waarmee de capaciteitsdeclaratie op 478.000 vliegtuigbewegingen wordt vastgesteld. Dat volumeplafond wordt naar verwachting ook in een nieuw 'integraal' LVB vastgelegd als uit een MER volgt dat daarbij voldaan is aan de gelijkwaardigheidscriteria. Zodra de 20% reductie uit het geluidsdoel van de balanced approach-procedure is behaald, wordt voorts ingezet op groei van het aantal vliegtuigbewegingen tot een maximum van (vooralsnog) 500.000.
149. De Staat zou voor de normstelling in het nieuwe stelsel "de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteren".¹⁷¹ Dat uitgangspunt heeft de Staat inmiddels verlaten. Welke milieueffecten in een nieuw normenstelsel als bovengrens worden gehanteerd, is inmiddels volstrekt onduidelijk.

1.2 De natuurvergunning

150. Ten tijde van de dagvaarding van RBV had Schiphol geen natuurvergunning. Ondanks

¹⁶⁷ Er bleek zelfs ruimte om nieuwe aanbieders vluchten toe te staan, zoals Oman Air en Indigo, vgl. RTL Nieuws, 'Maximumaantal vluchten Schiphol geruisloos ingevoerd na jaren van gekrakeel', 3 november 2025, te raadplegen via <https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5536334/geruisloze-invoering-vliegplafond-maximum-aantal-vluchten-na-jaren>.

¹⁶⁸ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p. 2.

¹⁶⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p. 2-3.

¹⁷⁰ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p. 5-6.

¹⁷¹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 665, nr. 432, (productie 75 RBV), p. 2-3.

grote twijfels over de houdbaarheid van de natuurvergunning¹⁷² werd die – na drie jaar – in 2023 verstrekt.

151. Uit een door middel van de Wet open overheid (“Woo”) verkregen conceptmemo blijkt dat zowel de langslepende aanvraag als de uiteindelijk afgegeven natuurvergunning (ondanks de juridische kwetsbaarheden) onderdeel vormden van een strategie van de Staat om tijd te winnen (**productie 156 RBV: Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol**):

Samenvatting

Voor zover exploitatie van de luchthaven Schiphol boven de referentiesituatie uit zou komen geldt een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming, voor zover significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000 gebieden niet zijn uit te sluiten.¹ De vijfde baan maakt naar verwachting geen deel uit van de referentiesituatie, omdat daarvoor geen toestemming is verleend voor de Europese referentiedatum, en omdat geen sprake is van een in rechte vaststaande toestemming waarbij artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn in acht is genomen van na die datum. Een natuurvergunning zou juridisch houdbaar kunnen worden verleend als afdoende mitigerende maatregelen worden getroffen en deze maatregelen positief effect hebben ten tijde van de passende beoordeling, additioneel zijn aan wat al nodig is voor de betrokken Natura 2000 gebieden ingevolge artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn, en niet zijn aan te merken als autonome ontwikkelingen. Alleen dan is de natuurvergunning in overeenstemming met de eisen die blijkens de jurisprudentie volgen uit de [weggelakt].

Om voorafgaand aan het treffen van mitigerende maatregelen toch gebruik te kunnen blijven maken van de vijfde baan zijn de volgende opties denkbaar:

1. Voor de *korte* termijn: de behandeling van de vergunningaanvraag langer laten doorlopen.
2. Voor de *middellange* termijn: het verlenen van een vergunning waaraan juridische risico's kleven, om zo tijd te winnen.
3. Voor de *middellange* termijn: de inzet van de vijfde baan gedogen vooruitlopend op effect maatregelenpakket.
4. Voor de *lange* termijn: het verlenen van een ‘ingroei-vergunning’.
5. Voor de *lange* termijn: het verlenen van een vergunning gebruikmakend van een (versnelde) ADC-toets.¹⁷³ [onderstrepingen advocaat]

152. Daarbij is expliciet meegewogen dat een vernietiging door de rechtbank een aanvaardbaar risico was omdat daarmee tijd gewonnen kon worden:

Daarnaast kan het risico worden genomen dat de juridisch kwetsbare vergunning zal worden vernietigd door de rechter. Na vernietiging van de vergunning zal een nieuw besluit moeten worden genomen op de ingediende aanvraag, met inachtneming van de uitspraak. Door het doorlopen van de beroepsprocedure en het daarna voorbereiden van een nieuw besluit op de aanvraag met inachtneming van de uitspraak, ontstaat eveneens meer tijd om de mitigerende maatregelen te borgen.¹⁷⁴

153. Bij uitspraak van 4 juni 2025 heeft de rechtbank Den Haag de aan Royal Schiphol Group N.V. (‘RSG’) verleende vergunning inderdaad op grond van de Wnb vernietigd.¹⁷⁵ Opmerkelijk genoeg stelt de Staat in zijn memorie niets over het feit dat Schiphol thans niet langer over een natuurvergunning beschikt (en dus nog geen passende beoordeling is gemaakt terwijl sprake is van een project met significante gevolgen voor

¹⁷² Dagvaarding RBV, onderdeel 7.2.5.3.

¹⁷³ Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol (productie 156 RBV), p. 1.

¹⁷⁴ Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol (productie 156 RBV), p. 3.

¹⁷⁵ Rechtbank Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDH:2025:9782.

Natura 2000-gebieden; het LVB-NNHS kon immers niet worden vast worden gelegd in verband met de ontbrekende natuurvergunning¹⁷⁶), terwijl hij wel stelt dat de huidige planning is dat eind 2025 een ontwerp-LVB met MER ter voorhang wordt aangeboden aan het parlement.

154. Kort samengevat is de rechtbank van oordeel dat niet is voldaan aan de regels voor intern en extern salderen. Verweerder (de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) zal met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit moeten nemen, aldus de rechtbank. Voor wat betreft de regels omtrent extern en intern salderen is de uitspraak in lijn met de Afdelingsuitspraken van 18 december 2024, zo geeft ook de Staat toe (**productie 157 RBV: Kamerbrief d.d. 11 juli 2025**).¹⁷⁷ Toch heeft ook de Staat aangekondigd in hoger beroep te gaan.¹⁷⁸ Ook dat blijkt een vooropgezette vertragingstrategie van de Staat. In het conceptmemo wordt daarover het volgende opgemerkt:

Mogelijk kan nog meer tijd worden gewonnen als hoger beroep zou worden ingesteld. Na vernietiging in (hoger) beroep zal naar verwachting ook nog enige tijd resteren om het nieuwe besluit op de aanvraag voor te bereiden. De verwachting is dat dit zeker anderhalf jaar oplevert, omdat eerst dan een zitting in beroep in eerste aanleg zal worden gepland door de betrokken rechtbank, en daarna nog een nieuw besluit moet worden genomen.¹⁷⁹

155. En zo geschiedde. Ook (onder anderen) RSG en MOB zijn in hoger beroep gegaan. Een verzoek om een voorlopige voorziening van RSG (namelijk om de vernietiging van de natuurvergunning te schorsen) werd afgewezen. RSG betoogde onder meer te vrezen voor handhavingsprocedures, want “als tijdens die procedures zou blijken dat de exploitatie van de luchthaven moet worden beperkt tot de bestaande rechten [...] zou [dat] betekenen dat het aantal vluchten moet worden verminderd”.¹⁸⁰ Dat verzoek werd afgewezen omdat RSG zo nodig haar belangen in procedures over handhaving(sverzoeken) naar voren zou kunnen brengen.¹⁸¹

156. RSG heeft thans dus (wederom) geen natuurvergunning voor het aantal vliegtuigbewegingen dat thans wordt uitgevoerd, en voldoet ook niet aan de eisen daarvoor. Toch wordt er nog jarenlang gebruik gemaakt van “het huidig aantal toegestane vliegtuigbewegingen”.¹⁸² Er wordt door de Staat immers – ook in het kader van de natuurvergunning – niet gehandhaafd als het gaat om Schiphol. De Staat gaat ervan uit dat als er een handhavingsverzoek aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, de belangenafweging in het voordeel van de luchtvaart zal uitvallen:

De kans is groot dat voorafgaand aan de bodemprocedure een voorlopige voorziening zal worden gevraagd tegen de risicovolle vergunning om de vergunning te laten schorsen. In het kader van een voorlopige voorziening vindt echter altijd een belangenafweging plaats tussen het natuurbelang en het belang van de aanvrager. In dat kader zou vanuit de luchthaven kunnen worden benadrukt dat het gebruik van de vijfde baan nodig is om de geluidsoverlast door het vliegverkeer te beperken en de onmogelijkheid om (op korte termijn) gelet op historische rechten het aantal vliegtuigbewegingen in te perken in afwijking van vastgestelde *slots*. Het is daarom

¹⁷⁶ Hoofdlijnenbrief 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 3: “Vastlegging in een te wijzigen LVB laat echter, als gevolg van het ontbreken van een natuurvergunning voor Schiphol, in de tijd nog steeds op zich wachten.”

¹⁷⁷ Kamerbrief d.d. 11 juli 2025, Vervolgstappen uitspraak natuurvergunning Schiphol (productie 157 RBV), p. 2.

¹⁷⁸ Kamerbrief d.d. 11 juli 2025, Vervolgstappen uitspraak natuurvergunning Schiphol (productie 157 RBV).

¹⁷⁹ Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol (productie 156 RBV), p. 3.

¹⁸⁰ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 4 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4246, r.o. 4.

¹⁸¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 4 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4246, r.o. 5.2.

¹⁸² Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol (productie 156 RBV), p. 1.

niet ondenkbaar dat zo'n verzoek zal worden afgewezen in afwachting van de uitspraak in de bodemzaak.¹⁸³

157. Het mag dan ook niet verbazen dat de Staat op 19 december 2025 de beslissing heeft genomen om na de vernietiging van de natuurvergunning niet tot handhaving over te gaan, omdat “er in het geval van Schiphol sprake is van een uitzonderingssituatie en dat handhavend optreden onevenredig bezwarend zou zijn”.¹⁸⁴ De situatie dat Schiphol zonder vereiste natuurvergunning in werking is wordt door de minister met deze beslissing gedoogd voor een periode van twee jaar.
158. Ter herinnering: de PAS-uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dateert al van 18 november 2018. Het eerste handavingsverzoek over het ontbreken van de benodigde natuurvergunning werd al in september 2019 gedaan. De minister heeft de situatie waarin Schiphol niet over een natuurvergunning beschikt nu dus verlengd tot 19 december 2027. Al met al kan Schiphol daardoor meer dan negen jaar vliegverkeer bewerkstelligen zonder geldige natuurvergunning. Alle verzoeken tot handhaving zijn in de tussentijd afgewezen.

2 REACTIE OP DE GRIEVEN IN HET PRINCIPAAL APPEL

2.1 Geen met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsingang (grief 1 Staat)

159. De Staat grieft dat de rechtbank RBV ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard in haar vorderingen, voor zover die vorderingen zijn gebaseerd op de stelling dat het anticiperend (niet-)handhaven onrechtmatig is, en voor zover die vorderingen de vraag meebrengen of de gevolgde balanced approach-procedure, de recente LVB-wijziging en de voorgenomen integrale wijziging in strijd zijn met het EVRM. De Staat stelt zich daartoe – samengevat – op het standpunt dat RBV die vragen ook via een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter aan de orde kan stellen. In dat verband voert de Staat in de kern twee argumenten aan: (i) de omwonenden kunnen een handavingsverzoek doen en in geval van afwijzing daarvan in het beroep daartegen ook aan de orde stellen dat het anticiperend (niet-)handhaven strijdt met art. 8 EVRM en (ii) er staat sinds het bestreden vonnis een rechtsgang open bij de bestuursrechter tegen wijzigingen van het LVB en LIB, zodat de bestuursrechter ook via dat pad kan worden aangezocht.
160. De burgerlijke rechter is op de voet van art. 112 Gw steeds bevoegd ten aanzien van vorderingen die zijn gestoeld op burgerlijke rechten, zoals art. 6:162 BW. Een partij die een dergelijke vordering bij de burgerlijke rechter instelt is echter niet-ontvankelijk indien een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat. Als die rechtsgang de burger voldoende rechtsbescherming biedt voor die rechten, is er voor een beoordeling door de burgerlijke rechter geen plaats meer.¹⁸⁵ Biedt de bestuursrechtelijke rechtsgang – andersom – geen of onvoldoende rechtsbescherming, dan levert de burgerlijke rechter dus (aanvullende) rechtsbescherming.¹⁸⁶

¹⁸³ Conceptmemo, Handelingsperspectieven natuurvergunning Schiphol (productie 156 RBV), p. 3.

¹⁸⁴ Kamerbrief d.d. 19 december 2025, Gedoogbeschikking Schiphol, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/12/19/kamerbrief-gedoogbeschikking-schiphol>, p. 1.

¹⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO3167; Hoge Raad 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527; HR 25 november 1977, NJ 1978, 225.

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld ook J.A.M. van Angeren, *De gewone rechter en de bestuursrechtspraak*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 45.

161. Voor de vraag of RBV in haar vorderingen kan worden ontvangen, zijn haar vorderingen leidend. De Staat maakt niet duidelijk ten aanzien van welke vorderingen RBV niet ontvankelijk zou zijn, maar stelt in algemene zin dat voornoemde onderwerpen aan de beoordeling van de bestuursrechter voorbehouden zouden zijn.
162. De kern van de zaak, de door de rechtbank vastgestelde schending van art. 8 en 13 EVRM, en het rechtszekerheidsbeginsel verzetten zich ertegen dat de civiele rechter zich op onderdelen onbevoegd verklaart. Ook is er, anders dan de Staat stelt, ter zake van de vorderingen van RBV geen andere rechter die een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang biedt. RBV licht dat toe.

2.1.1 De taak van de civiele rechter in dit geschil

163. In eerste aanleg heeft RBV laten zien dat de Staat in het Schipholbeleid structureel de belangen van omwonenden heeft veronachtzaamd. De rechtbank heeft haar in dat uitgangspunt gelijk gegeven. RBV vorderde dat de Staat maatregelen neemt om aan die belangen recht te doen. Die vorderingen zijn door de rechtbank gedeeltelijk toegewezen.
164. De Staat grieft in dit hoger beroep tegen de wijze waarop de rechtbank de fair balance-toets van art. 8 EVRM heeft toegepast, en tegen de conclusie dat van een fair balance geen sprake is. Ook grieft de Staat tegen de overweging van de rechtbank dat de Staat tekortschiet in de rechtsbescherming. De grieven van de Staat raken dus aan de kern van het vonnis van de rechtbank Den Haag, en van de problematiek die RBV in deze procedure aan de orde heeft gesteld.
165. Des te wranger is het, dat de Staat haar grieven vervolgens inzet om te betogen dat de beoordeling van de zaak grotendeels aan de beoordeling van de civiele rechter moet worden onttrokken. De Staat deelt daartoe de praktijk op in segmenten, die volgens de Staat verschillende rechtsingangen en beoordelingskaders meebrengen. De Staat differentieert in dat verband tussen het geldende wettelijk kader (dat niet bepalend is voor de huidige praktijk), en deelaspecten van die huidige praktijk die al dan niet wettelijk zijn vastgelegd en al dan niet aan de bestuursrechter zouden kunnen worden voorgelegd.
166. In werkelijkheid laat het handelen dat ten grondslag ligt aan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van omwonenden zich niet in brokjes opdelen, en al helemaal niet voor zover het gevolg daarvan zou zijn dat verschillende rechters over verschillende deelaspecten van dat handelen zouden moeten oordelen. Het zijn immers al deze facetten tezamen die leiden tot de schending van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het recht op een effectief rechtsmiddel. Ook het vonnis van de rechtbank Den Haag maakt duidelijk dat juist het samenstel van handelen en nalaten door de Staat ter zake van Schiphol leidt tot de schending van deze fundamentele rechten. Die situatie kan niet in zijn volledigheid worden beoordeeld, laat staan worden rechtgezet, als omwonenden gedwongen worden om op onderdelen hun (deel)belangen in procedures bij de bestuursrechter aan de orde te stellen.
167. Als het oordeel van de rechtbank juist is – en dat is nu juist de vraag die de Staat in dit hoger beroep zelf aan het hof heeft voorgelegd – dat de Staat onrechtmatig handelt jegens omwonenden door het ontbreken van een deugdelijke wettelijke basis voor het huidige vliegverkeer op Schiphol en door de belangen van omwonenden stelselmatig ondergeschikt te maken aan de luchtvaart, rust op de Staat de verplichting om die onrechtmatigheid te beëindigen en te zorgen voor adequate rechtsbescherming. Zou het hof, zoals door de Staat voorgestaan, op voorhand beslissen dat het over bepaalde

aspecten van die onrechtmatigheid toch niet of niet langer kan oordelen, dan blijft de bestaande situatie in stand. Niet alleen kan het onrechtmatig handelen van de Staat dan niet meer in zijn volledigheid aan de rechter worden voorgelegd; voor individuen voor wie op deelaspecten een andere rechtsgang openstaat, zal het ook nog een aanzienlijke tijd duren voordat die rechtsgang enig effect kan sorteren. Dat is niet te billijken in het licht van de – uitvoerbaar bij voorraad verklaarde en gebleven – conclusie van de rechtbank, dat de Staat tekort schiet in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en rechtspositie van omwonenden. De beperkte rechtsingang bij de bestuursrechter biedt derhalve geen toereikende rechtsbescherming; verwijzing naar de bestuursrechter draagt veeleer bij aan de al geconstateerde rechtsinbreuk en doet afbreuk aan het beginsel van rechtszekerheid.

168. In elk geval kan in het licht van het voorgaande niet van RBV of de omwonenden die zij vertegenwoordigt worden gevegd dat zij, hangende de civielrechtelijke (beroeps)procedure waarin een schending van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op een effectief rechtsmiddel is vastgesteld, op afzonderlijke onderdelen alsnog de mogelijkheden van een bestuursrechtelijke route afwachten.
 169. RBV zal dat hieronder voor elk van de bestuursrechtelijke routes nog eens specifiek uiteenzetten.
- 2.1.2 *RBV ontvankelijk in haar vordering om de onrechtmatigheid te beëindigen, ook voor zover dat toepassing en handhaving van wet- en regelgeving impliceert*
170. De vorderingen van de eisende partij zijn bepalend bij de beoordeling van de vraag of de civiele rechter bevoegd is.
 171. RBV vorderde in eerste aanleg (i) verschillende verklaringen voor recht en (ii) een gebod aan de Staat om de vastgestelde onrechtmatigheden te beëindigen, door het reduceren van het aantal vliegtuigbewegingen, waarbij rekening wordt gehouden met de WHO-normen en met niet-equivalente hinderfactoren, en door het creëren van waarborgen om omwonenden een praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden, althans die maatregelen te nemen die de rechtbank gerade achtte. De rechtbank heeft geconcludeerd en - kort gezegd - voor recht verklaard dat de Staat handelt in strijd met de vereisten van art. 8 en art. 13 EVRM. Daarbij heeft de rechtbank de Staat opgedragen om binnen een jaar de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een praktische en effectieve vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen. De rechtbank heeft dus – daartoe uitgenodigd – aanleiding gezien om een bevel te geven dat afwijkt van de letterlijke vorderingen van RBV.
 172. De Staat heeft in eerste aanleg niet betwist dat de rechtbank bevoegd was om over de gestelde schending van art. 8 en 13 EVRM te oordelen, en dat RBV ter zake in haar vordering kon worden ontvangen. Wel stelt de Staat nu dat de bestuursrechter oordeelt over handhavingsverzoeken, en dat RBV daarom niet-ontvankelijk is.
 173. Deze grief moet falen.
 174. Dat volgt ten eerste uit de rechtspraak van de Hoge Raad. De Hoge Raad oordeelde in het SCAU-arrest:
- 4.2.2 (...) De bestuursrechter heeft echter de mogelijkheid om algemeen verbindende voorschriften te toetsen aan regels van hogere orde en algemene rechtsbeginselen indien deze algemeen verbindende voorschriften ten grondslag zijn gelegd aan een besluit waarvan bij hem beroep openstaat (de zogeheten exceptieve toetsing). Het middel bestrijdt terecht niet dat deze mogelijkheid meebrengt dat de belanghebbende in de bestuursrechtelijke rechtsgang voldoende rechtsbescherming geniet in een geval

zoals hier aan de orde, waarin het betrokken voorschrift eerst tot toepassing komt door een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is en de belanghebbende derhalve de werking van dat voorschrift uitsluitend ondervindt langs de weg van een daarop gebaseerd besluit (vgl. HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First), rov. 3.3.3). Op dit punt bestaat een verschil met het geval dat de belanghebbende de werking van het betrokken voorschrift rechtstreeks ondervindt. In dat geval is de belanghebbende in een vordering bij de burgerlijk rechter die erop gericht is een oordeel over de verbindendheid of de rechtmatigheid van het voorschrift te verkrijgen, in beginsel wel ontvankelijk, ook indien de mogelijkheid bestaat om terzake een beslissing van de bestuursrechter te verkrijgen door een voor beroep vatbaar besluit uit te lokken (vgl. HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169, NJ 1997/165 (Leenders/Ubbergen), waarin dit geval aan de orde was).¹⁸⁷

175. Hieruit volgt dat ter waarborging van het recht op toegang tot de rechter, van een burger niet mag worden verlangd dat hij zelf maatregelen treft die hem toegang tot de rechter geven. Dat is alleen anders als de schending zich pas materialiseert op het moment dat er een appellabel besluit komt. Dat is in casu niet het geval: integendeel, een van de problemen is nu juist dat sprake is van een schending van art. 8 EVRM waarvoor géén wettelijke grondslag bestaat. In zo'n geval kan niet van de burger worden verwacht dat hij een besluit uitlokt om een rechtsgang naar de bestuursrechter open te stellen om via die weg een oordeel over de art. 8 EVRM-schending te verkrijgen.
176. Een inbreuk op art. 8 EVRM kan dus aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd, ook al is in theorie denkbaar dat zo'n vraagstuk (gedeeltelijk) via het uitlokken van een besluit (in dit geval een besluit op een handhavingsverzoek) ook onderdeel zou kunnen zijn van een bestuursrechtelijke beoordeling. Het standpunt van de Staat in grief 1 strijdt dus met de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad.
177. In het verlengde daarvan is ten tweede van belang dat art. 8 EVRM – als fundamenteel recht – steeds verlangt dat de daarin gewaarborgde rechten *daadwerkelijk* en *effectief worden beschermd*. bescherming. Die bescherming mag niet fictief of illusoir zijn. Dat geldt uiteraard temeer in het licht van art. 13 EVRM, dat vereist dat op nationaal niveau steeds een rechtsmiddel ter beschikking staat om EVRM-rechten daadwerkelijk effectief af te dwingen.¹⁸⁸ Dat betekent dat voor een burger die zich beroept op zijn 8 EVRM-rechten op nationaal niveau ook daadwerkelijk een effectief rechtsmiddel moet openstaan waarin hij die rechten kan handhaven. Indien een rechtsgang ontbreekt of binnen die rechtsgang niet zeker is of de art. 8 EVRM-rechten kunnen worden gehandhaafd, is dus niet voldaan aan de daartoe door art. 8 EVRM gestelde vereisten.
178. Het staat niet vast dat de bestuursrechter in het kader van een handhavingsbesluit daadwerkelijk aan de toetsing aan art. 8 EVRM zal toekomen. De Staat noemt daarvoor zelf reeds twee mogelijke redenen. De bestuursrechter zou kunnen oordelen dat er geen reden is om een handhavingsverzoek toe te wijzen omdat (a) er een concreet zicht op legalisatie bestaat of omdat (b) het handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van handhavend optreden moet worden afgezien.¹⁸⁹ Bij die beoordeling hoeft de bestuursrechter niet toe te komen aan de toetsing aan art. 8 EVRM. Dat is overigens van geheel andere orde dan een verschil in toetsingswijze tussen de burgerlijke en bestuursrechter

¹⁸⁷ Hoge Raad 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, r.o. 4.2.2.

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.5.1; EHRM 9 april 2024, nr. 53500/20 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz/Zwitserland*), para. 545. Zie in meer algemene zin C.J. Forder e.a., Sdu Commentaar EVRM, art. 8 EVRM, para. C.5.4.5, Den Haag: Sdu 2020.

¹⁸⁹ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.3.2.

(waarvan overigens ook sprake is), omdat in dat geval ten minste nog wel enige toetsing plaatsvindt.¹⁹⁰

179. Ook hieruit volgt dat dit bestuursrechtelijke traject niet met voldoende waarborgen is omkleed en in ieder geval niet voldoet aan de door art. 8 en 13 EVRM gestelde eis dat op nationaal niveau *daadwerkelijke* bescherming wordt geboden tegen schending van art. 8 EVRM. De bestuursrechter kan immers in het kader van het handhavingsverzoek van die toets afzien. Reeds daarom kan van niet-ontvankelijkheid geen sprake zijn.
180. Ten derde geldt dat RBV niet de vordering heeft ingesteld die de Staat haar toedicht. De Staat kan grieven tegen het hem opgelegde bevel, maar dat behoort niet tot niet-ontvankelijkheid van RBV te leiden.
181. Ten vierde vloeit de bevoegdheid van de rechtbank om een dergelijk bevel te geven gewoon voort uit art. 3:296 lid 1 BW en valt ook niet in te zien hoe de civiele rechter die bevoegd is om te oordelen over een burgerlijk recht waarin een rechtzoekende bescherming zoekt, niet bevoegd – althans de rechtzoekende niet ontvankelijk – zou zijn om aan een aldus vastgestelde schending een einde te maken. In elk geval kan dan niet worden gesproken van praktische en effectieve rechtsbescherming voor de rechtzoekende, hetgeen des te wranger is in een situatie waarin de onrechtmatigheid mede het ontbreken van die rechtsbescherming behelst.
182. Ten vijfde reduceert de Staat het door de rechtbank gegeven bevel ten onrechte tot een bestuursrechtelijk handhavingsbevel ter zake van de grenswaarden, terwijl uit de context duidelijk blijkt dat de rechtbank het zo niet heeft bedoeld. De rechtbank overweegt:

Voor een toegankelijke en effectieve rechtsbescherming is nodig dat voor alle betrokkenen duidelijk is welke normen van toepassing zijn, en ook dat die normen daadwerkelijk worden toegepast en gehandhaafd. De rechtbank zal de Staat daarom bevelen de geldende wet- en regelgeving toe te passen en te handhaven. Op dit moment is dat het LVB 2008, maar deze regelgeving is op belangrijke punten verouderd.

183. Hieruit volgt duidelijk dat het door de rechtbank opgelegde bevel op twee manieren breder is dan het handhaven van de grenswaarden. Op grond van het bevel dient de Staat (i) de schending weg te nemen dat het wettelijk vastgelegde normenkader niet wordt toegepast en (ii) dat normenkader te actualiseren (of beter: herijken).
184. Het toepassen van de geldende wet- en regelgeving (i) reikt verder dan het bestuursrechtelijk handhaven op grenswaarden: het gaat erom dat de operatie van Schiphol in overeenstemming moet worden gebracht met het wettelijk normenkader. Dat is thans niet het geval (zie ook randnr. 449-450). Het gaat dus niet alleen om de handhaving op grenswaarden achteraf, maar bijvoorbeeld ook vooraf om de jaarlijkse capaciteitsdeclaratie, die wordt vastgesteld in strijd met de geldende wet- en regelgeving en in plaats daarvan op basis van een LVB dat nooit ingevoerd zal worden (vgl. ook onderdeel 3.6 van deze memorie). Er is géén bestuursrechtelijke ingang waarin die toepassing van het geldend normenkader vooraf kan worden afgedwongen.
185. Ook kan middels een handhavingsverzoek niet worden voorzien in onderdeel (ii) van het bevel: het actualiseren (herijken) van het normenkader. De rechtbank heeft geconcludeerd dat dat nodig is om aan de eis van een fair balance te blijven voldoen. Dat betekent ook dat een handhavingsverzoek geen einde kan maken aan de volle omvang van de door de rechtbank vastgestelde onrechtmatigheid: handhaving van de grenswaarden van het verouderde LVB 2008 behelst nog altijd een schending van art. 8

¹⁹⁰ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.2.2, mede onder verwijzing naar Hoge Raad 17 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9556, r.o. 3.3.3.

EVRM (vgl. onderdeel 3.5.3.1 van deze memorie).

186. Ten zesde is een van de door de rechtbank vastgestelde onrechtmatigheden het beperkte aantal grenswaarden in handhavingspunten waarover een handhavingsverzoek ingediend kan worden.¹⁹¹ In het niet-geactualiseerde normenkader komt deze optie alleen toe aan omwonenden die dicht genoeg bij de handhavingspunten wonen waar grenswaarden zijn overschreden. Voor de meeste ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden (die veelal buiten de contouren wonen) bestaat die optie niet. Bovendien, hoe verder weg van de 'ring' met handhavingspunten, des te onduidelijker wat het maatgevende handhavingspunt is. RBV verwijst n dit verband mede naar onderdeel 3.5.4.4 van deze memorie3.5.4.2. Ook in zoverre beantwoordt de handhavingsroute bij de bestuursrechter niet aan de onrechtmatigheden die grond van het bevel van de rechtbank moeten worden weggenomen.
187. Ten zevende beoogt RBV middels deze procedure een rechtmatige situatie te bewerkstelligen voor álle omwonenden. Een succesvol handhavingsverzoek zou weliswaar leiden tot verminderde hinder op één punt, maar ook tot een vermeerdering van hinder ergens anders. Dat waterbedeffect is juist een van de redenen voor deze collectieve actie.¹⁹² Dat feit onttrekt zich aan het zicht en oordeel van de bestuursrechter, reden waarom de route via de bestuursrechter geen met waarborgen omklede rechtsgang vormt.
188. Ten achtste zijn er geen gevallen bekend waarin een individu met succes bij de bestuursrechter om handhaving heeft verzocht. De gang naar de bestuursrechter vormt niet een met voldoende waarborgen omklede rechtsingang, omdat de bestuursrechter de belangen van het individu onvoldoende in zijn beoordeling meeweegt (vgl. onderdeel 3.5.4.4; vonnis r.o. 6.41.2). Ook het gerechtshof Amsterdam heeft daarover overwogen:

Daarbij weegt zwaar dat omwonenden nu geen beroep kunnen doen op rechtsbescherming via het bestuursrecht. In de gevallen waarin zij, via die weg, hebben geprobeerd handhaving van het geldend recht af te dwingen heeft de bestuursrechter immers, met een beroep op het bestaande beleid, die vorderingen afgewezen. Dat is een situatie die in een democratische rechtsstaat niet langer voort kan duren dan absoluut noodzakelijk als de legitimatie voor dat beleid (in de vorm van te voorziene legalisatie) is vervallen.¹⁹³

¹⁹¹ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.41.5.

¹⁹² Vgl. pleitnotities RBV d.d. 4 juli 2023, randnr. 38.

¹⁹³ Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589, r.o. 4.28.

2.1.3 Beroep tegen (wijzigingen van) het LVB evenmin met voldoende waarborgen omklede rechtsingang

2.1.3.1 Bestuursrechtelijke ingang tegen (wijzigingen van) het LVB heeft in het principaal appel geen plaats

189. De Staat voert in zijn grief verder aan dat RBV niet ontvankelijk “is” omdat omwonenden inmiddels beroep kunnen instellen tegen wijzigingen van het LVB.¹⁹⁴
190. Dat die omstandigheid zou kunnen leiden tot vernietiging van het vonnis van de rechtbank, ten tijde waarvan die mogelijkheid nog niet bestond, is moeilijk te volgen. Het spreekt voor zich dat deze rechtsgang open moet staan *op het moment van het instellen van de vordering*. Vervolgens mogen partijen binnen die rechtsgang alle rechtsmiddelen benutten. Dat *gedurende de rechtsgang* bij de burgerlijke rechter eventueel een bestuursrechtelijke rechtsgang wordt opengesteld, doet aan de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter niet af. Dat geldt allereerst omdat die rechtsgang enkel open komt te staan tegen ná die openstelling genomen appellabele besluiten. Daaraan voorafgaand onrechtmatig gedrag kan daarom niet door de bestuursrechter worden getoetst. Ten tweede zou aanvaarding van een dergelijke ontvankelijkheidsregel tot het resultaat leiden dat een civiele rechter ten tijde van het instellen van de vordering rechtsmacht toekomt, maar die rechtsmacht posterieur en zelfs na het wijzen van een vonnis zou kunnen vervallen. Dat strijdt met het fundamentele recht van toegang tot de rechter en het rechtszekerheidsbeginsel. Dat geldt temeer indien – zoals in dit geval – de rechtbank de vordering jegens de Staat heeft toegewezen.
191. De door de Staat verdedigde rechtsopvatting heeft bovendien processueel onhoudbare consequenties. De Staat heeft immers zelf hoger beroep ingesteld tegen het voor hem nadelige vonnis. Als de rechtsopvatting van de Staat wordt gevolgd en het hof onbevoegd is om over de zaak te oordelen omdat inmiddels een rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat, zou het hof hém niet-ontvankelijk moeten verklaren in zijn beroep.¹⁹⁵ Het vonnis in eerste aanleg blijft dan overeind. Deze onwerkelijke consequentie onderstreept enkel dat de vraag naar rechtsmacht moet worden beantwoord naar de situatie ten tijde van het instellen van de vordering.
192. In eerste aanleg bestond de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een (gewijzigd) LVB nog niet. Die inmiddels geïntroduceerde mogelijkheid kan niet leiden tot een vernietiging van het vonnis.

2.1.3.2 Bestuursrechtelijke ingang tegen LVB-wijziging 2025 biedt geen soelaas

193. Meer algemeen stelt de Staat in grief 1 verder dat civiele vorderingen over de inhoud of wijze van totstandkoming van de LVB-wijziging 2025 niet-ontvankelijk zijn, omdat daarvoor thans een bestuursrechtelijke rechtsingang bestaat.¹⁹⁶
194. Ook hier geldt weer dat de vorderingen van RBV leidend zijn. Deze geven geen aanleiding tot niet-ontvankelijkheid, en dat dat anders zou zijn wordt door de Staat ook niet nader toegelicht. De vorderingen van RBV zien immers niet op de LVB-wijziging 2025. De LVB-wijziging 2025 is juridisch niet bepalend voor de schending die RBV heeft voorgelegd, nu het enkel gaat om de toevoeging van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Binnen het LVB zoals dat nu geldt, zou dat maximum helemaal niet gehaald kunnen worden, omdat de grenswaarden van het LVB 2008 dat niet

¹⁹⁴ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.1.2.

¹⁹⁵ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.1.2.

¹⁹⁶ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.4.2.

toestaan. De LVB-wijziging 2025 heeft in dat licht dus weinig juridische relevantie voor de feitelijke inbreuk die plaatsvindt. Dat er feitelijk bijna evenzoveel vliegtuigbewegingen plaatsvinden, is immers niet het gevolg van de LVB-wijziging 2025, maar van het voortdurende anticiperend (niet-)handhaven van de Staat, gestoeld op de het LVB NNHS in combinatie met de “nieuwe balans” die hij gevonden zou hebben in de Hoofdlijnenbrief en de balanced approach-procedure. De vorderingen van RBV zien derhalve niet op de LVB-wijziging, maar op het handelen van de Staat in bredere zin en de feitelijke inbreuk die daar het gevolg van is.

195. Ook anderszins biedt recente wijziging van het LVB, waarbij een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen aan het LVB 2008 is toegevoegd, ter zake van het onderhavige geschil geen met waarborgen omklede bestuursrechtelijke ingang voor omwonenden.
196. Voorop staat dat omwonenden door deze LVB-wijziging in een onmogelijke positie zijn geplaatst. Er is – zonder MER – onder stoom en kokend water een maximumaantal toegevoegd dat in combinatie met de geldende grenswaarden van het LVB 2008 helemaal geen feitelijk effect zou kunnen sorteren, en dus in feite betekenisloos is (of: zou moeten zijn). Tegelijkertijd heeft de Staat aangekondigd dat hij in weerwil van het vonnis van de rechtbank door zal gaan met anticiperend (niet-)handhaven van het (nooit ingevoerde) LVB NNHS, maar dan in combinatie met het nieuwe maximumaantal uit de LVB-wijziging 2025. De Staat stelt zich vervolgens ook nog eens op het standpunt dat met die LVB-wijziging aan de omvang van het huidige vliegverkeer alsnog een juridische basis kan worden verschaft. Dat blijkt ook met zoveel woorden uit het schrijven van minister Madlener aan Eurocommissaris Tzitzikostas (**Productie 158 RBV: Brief aan eurocommissaris Tzitzikostas d.d. 22 mei 2025**):

Graag neem ik de gelegenheid om u te informeren over het recente besluit van het Kabinet over de luchthaven Schiphol. Op 7 mei jl. is door het kabinet besloten tot publicatie van het aangepaste Luchthavenverkeersbesluit voor de luchthaven Schiphol. Na een lange periode van juridische onzekerheden markeert deze publicatie een belangrijke eerste stap in het creëren van de noodzakelijke juridische basis voor de luchthaven.¹⁹⁷

197. Tegen die achtergrond heeft RBV zich genoodzaakt gezien beroep in te stellen, ook omdat zij vreest dat haar anders wordt verweten een rechtsmiddel onbenut te hebben gelaten. RBV verwijst verder naar productie 151 voor een uiteenzetting van de gronden die zij heeft aangevoerd om te betogen dat de wijziging niet kan standhouden. Kort gezegd komen de belangrijkste gronden erop neer dat de minister niet bevoegd was een aantal in het LVB op te nemen, althans dat hij zulks niet had mogen doen zonder die wijziging te beschouwen in het volledige geldende kader van het LVB 2008 (waaronder de geldende grenswaarden, die zich met dit aantal niet verdragen), daarbij mee te nemen.
198. Dat RBV beroep in heeft gesteld, staat er niet aan in de weg dat RBV meent dat dit beroep niet kan leiden tot een beëindiging van de onrechtmatigheid die in dit geding voorligt. Dat komt ten eerste door de aard van de wijziging, waarmee immers alleen een maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen in de wet is opgenomen.¹⁹⁸ Ten tweede heeft de Staat al aangekondigd dat als de Afdeling de LVB-wijziging vernietigt, de Staat zal teruggevallen op het anticiperend handhaven van het (nooit ingevoerde) LVB NNHS met het maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen. Laat de Afdeling

¹⁹⁷ Brief minister van Infrastructuur en Waterstaat aan eurocommissaris Tzitzikostas d.d. 22 mei 2025, balanced approach-procedure (productie 158 RBV).

¹⁹⁸ Zie Aanvullende gronden beroepsprocedure 202502813/2/R1, RBV e.a. d.d. 15 juli 2025 (productie 151 RBV).

het besluit in stand, dan verandert daarmee de feitelijke ernstige hinder en slaapverstoring van omwonenden evenmin. Feit is dat het aantal vliegtuigbewegingen sinds de coronapandemie elk jaar is toegenomen, en dat geldt ook voor gebruiksjaar 2026. De LVB-wijziging heeft dus in de praktijk niet tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen geleid.

199. Ook blijft de Staat, zowel bij vernietiging als bij instandlating van de LVB-wijziging 2025, toepassing geven aan het LVB NNHS boven de regels van het LVB 2008. Nu omwonenden die toepassing en de uitwerking daarvan niet bij de bestuursrechter kunnen aanvechten, dient het hof in deze procedure over de vorderingen van RBV te beslissen.
200. Verder biedt de beroepsprocedure bij de Afdeling geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang omdat het onzeker is of de Afdeling toekomt aan een oordeel over art. 8 EVRM, en of omwonenden überhaupt in de gelegenheid worden gesteld die vraag ter toetsing voor te leggen. Daarbij is van belang dat de Staat zelf in de bestuursrechtelijke procedure aan omwonenden heeft tegengeworpen dat zij geen procesbelang zouden hebben bij hun beroep tegen de LVB-wijziging, omdat het per die wijziging gestelde maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen lager is dan de maximumcapaciteit waarvan anders – onder toepassing van het niet gecodificeerde NNHS - zou worden uitgegaan, zijnde 500.000 vliegtuigbewegingen. Waar de Staat in de onderhavige civiele procedure betoogt dat het openstellen van beroep de rechtsbescherming van omwonenden dient en dat met de LVB-wijziging mede uitvoering wordt gegeven aan het vonnis van de rechtbank Den Haag, probeert hij binnen de kaders van die bestuursrechtelijke route, de weg naar toetsing voor omwonenden juist af te sluiten. Als de Afdeling de Staat in die lijn volgt, komt de Afdeling vanzelfsprekend ook niet toe aan het beroep op de schending van art. 8 EVRM in die procedure.
201. Eenzelfde situatie doet zich voor als de Afdeling de LVB-wijziging vernietigt op andere gronden dan art. 8 EVRM. Ook dan dient er dus ruimte te zijn voor een procedure bij de civiele rechter als restrechter.
202. Tot slot kan, voor zover het opgenomen aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen inderdaad zou worden beschouwd als een verbetering, van omwonenden redelijkerwijs niet worden geveerd dat zij bij een bestuursrechter vernietiging van dat besluit verzoeken.
203. Enige andere uitkomst zou bovendien in strijd zijn met de uitgangspunten van rechtszekerheid en een betrouwbare overheid, nu daarmee de Staat – nog wel in een procedure waarin een schending van het recht op een effectief rechtsmiddel is aangenomen – zich hangende een procedure aan de toets van de civiele rechter zou kunnen onttrekken door op een summier onderdeel het geldend LVB te wijzigen.
204. Dat de LVB-wijziging de uitkomst van de balanced approach-procedure implementeert (althans één van de maatregelen uit de balanced approach-procedure), zoals de Staat benadrukt in randnummer 3.4.3 van zijn memorie, maakt het voorgaande niet anders. Evenmin volgt daaruit, zoals de Staat lijkt te willen suggereren, dat alles wat enigszins met de balanced approach procedure of het aantal vliegtuigbewegingen samenhangt, nu bij de bestuursrechter is belegd. Dat "civiele vorderingen over de inhoud en doelstellingen van de *balanced approach-procedure*" daarmee in hun algemeenheid niet ontvankelijk zouden zijn,¹⁹⁹ is onjuist. Ook hier zijn de vorderingen van RBV leidend en moet per vordering in het kader van ontvankelijkheid bekeken worden of bij de

¹⁹⁹ Memorie van grieven Staat, randnr. 3.4.2.

bestuursrechter een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.

2.1.3.3 Geen bestuursrechtelijke route ter zake van toekomstige LVB-wijzigingen

205. Ook LVB-wijzigingen die de Staat aankondigt, maar die nog niet in regelgeving zijn vertaald, kunnen niet aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dat betekent dat in de huidige situatie, waarin tegen het nu geldende maar niet volledig toegepaste LVB 2008 géén bestuursrechtelijke route openstaat en het wèl toegepaste maar niet verankerde NNHS evenmin door de bestuursrechter wordt getoetst, geen alternatieve rechtsingang bestaat. Van RBV kan ook niet worden verwacht dat zij haar vorderingen inslikt in het licht van mogelijk nog in te voeren LVB-wijzigingen.
206. Voor toekomstige LVB-wijzigingen geldt verder grotendeels hetzelfde als voor de LVB-wijziging 2025. Ten eerste is het, voor zover het hof al zou oordelen dat de vorderingen van RBV zien op die wijziging(en), onzeker of de Afdeling zal toetsen aan art. 8 en 13 EVRM. Dat kan zich zowel voordoen als de bestuursrechter het LVB in stand laat (ook het Integrale LVB is uiteindelijk mede bedoeld om een verbetering te bewerkstelligen in de situatie van omwonenden, en de Afdeling kan dus concluderen dat zij geen procesbelang hebben), als wanneer de bestuursrechter het LVB vernietigt op andere gronden. Reeds daarom vormt die procedure geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.
207. Ten tweede kan van omwonenden in dat licht niet worden gevergd dat zij de bestuursrechtelijke rechtsgang bewandelen, omdat het niet redelijk is om van haar te vergen dat zij bij de bestuursrechter om vernietiging verzoekt van verbeteringen, simpelweg omdat zij meent dat de door de Staat voorgestelde verbeteringen niet volstaan en daarmee geen einde wordt gemaakt aan de schendingen. Beroep bij de bestuursrechter kan immers niet leiden tot een *verbetering* van haar situatie, maar heeft hooguit tot gevolg dat – in afwachting van mogelijk nieuwe verbeteringen – de huidige ongunstige situatie voortduurt.

2.2 De rechtbank hanteert een juiste verdeling van de stelplicht en bewijslast (grief 2 Staat)

208. De Staat voert in grief 2 aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het aan de Staat is om te bewijzen dat een inmenging in door art. 8 EVRM beschermde rechten het resultaat is van een 'fair balance'.²⁰⁰ De rechtbank zou bovendien geen onderscheid hebben gemaakt tussen de vraag of er sprake was van een inmenging en een inbreuk.²⁰¹ Ook zou de rechtbank eraan voorbij zijn gegaan dat RBV niet aan haar stelplicht heeft voldaan ten aanzien van de inmenging. Tegelijkertijd ontkent de Staat niet dat er sprake is van een inmenging, maar is volgens hem niet (voldoende) duidelijk jegens wie.²⁰²

2.2.1 De Staat geeft een verkeerde voorstelling van de stelplicht en bewijslast

209. Zoals de Staat ook stelt is het aan RBV om te stellen (en in geval van betwisting – niet per definitie zoals de Staat in MvG, 4.4 lijkt aan te voeren – te bewijzen) dat er sprake is van inmenging van de rechten die worden gewaarborgd onder art. 8 EVRM. De stelplicht en bewijslast voor de rechtvaardiging van die inmenging rust bij de Staat. Hier is tussen partijen geen discussie over en dit is eveneens het kader dat de rechtbank heeft aangehouden.
210. Anders dan de Staat kennelijk meent, bestaat de rechtvaardiging voor de inmenging niet enkel uit het uiteenzetten van de belangen van de gemeenschap (MvG, 4.4). Die

²⁰⁰ Memorie van grieven Staat, randnr. 4.1.

²⁰¹ Memorie van grieven Staat, randnr. 4.6.

²⁰² Memorie van grieven Staat, randnrs. 4.7-4.11

rechtvaardiging bestaat uit het stellen en onderbouwen dat de inmenging noodzakelijk was, en dus – in het kader van art. 8 EVRM – dat de Staat een fair balance heeft gemaakt. In dat kader moet de Staat dus óók aantonen dat hij de belangen aan de zijde van de omwonenden deugdelijk in kaart heeft gebracht, en op passende wijze heeft afgewogen tegen de overige belangen. De simplificering van een gemeenschappelijk belang (door de Staat te bepleiten) tegenover de belangen van individuen (door RBV te stellen en bewijzen) miskent de verantwoordelijkheid die de Staat in dezen heeft, en is ook niet in lijn met de jurisprudentie van het EHRM.

211. Het is niet zo dat de Staat in deze procedure alsnog de een fair balance kan bereiken door RBV de belangen van de omwonenden uiteen te laten zetten en vervolgens te bepleiten dat de belangen van de gemeenschap zwaarder wegen. De Staat dient uiteraard voorafgaand aan zijn beleid álle belangen al deugdelijk in kaart te hebben gebracht en in deze procedure kunnen demonstreren dat hij een kenbare belangenafweging heeft gemaakt. Dat geldt dus óók voor de belangen van de omwonenden. Dat volgt ook uit bestendige EHRM-jurisprudentie:

128. It might be argued that, given the complexity and scale of the environmental problem around the Severstal steel plant, it cannot be resolved in a short period of time. Indeed, it is not the Court's task to determine what exactly should have been done in the present situation to reduce pollution in a more efficient way. However, it is certainly within the Court's jurisdiction to assess whether the Government approached the problem with due diligence and gave consideration to all the competing interests. In this respect the Court reiterates that the onus is on the State to justify, using detailed and rigorous data, a situation in which certain individuals bear a heavy burden on behalf of the rest of the community.²⁰³

212. RBV licht dit nader toe in het kader van de fair balance (onderdeel 3.5.2 van deze memorie).

2.2.2 *Rechtbank heeft wel degelijk onderscheid gemaakt tussen inmenging en inbreuk*

213. In tegenstelling tot wat de Staat stelt in r.nr. 4.6 heeft de rechtbank wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen de vraag of er sprake is van een inmenging en of er sprake is van een inbreuk.²⁰⁴ De rechtbank heeft daar een heel kopje aan gewijd: “Inmenging in rechten beschermd door artikel 8 EVRM”, ro. 6.3-6.8. Pas na die vaststelling bespreekt de rechtbank de vraag of die inmenging tevens een inbreuk op art. 8 EVRM oplevert.

2.2.3 *Onduidelijk wat de Staat in dit kader thans bestrijdt, en met welk doel*

214. RBV heeft in eerste aanleg gesteld dat er een inbreuk is op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.²⁰⁵ In dat kader heeft RBV bovendien uitgebreid stilgestaan bij de ernstige gezondheidsgevolgen van (ernstige) geluidhinder en slaapverstoring (onder andere in hoofdstuk 5 dagvaarding). Zij is daarbij ook ingegaan op de rapporten van het RIVM en de GGD over de omvang van geluidhinder en slaapverstoring in de omgeving van de vliegroutes (5.4.3).

215. Dat er sprake zou zijn van een inmenging voor veel mensen, is door de Staat in eerste aanleg ook niet betwist. De rechtbank heeft in r.o. 6.3-6.8 terecht geoordeeld dat “het

²⁰³ Zie bijvoorbeeld EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland), para. 128; vgl. ook EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (Dubetska e.a. t. Ukraine), para. 145; EHRM 24 januari 2019, nrs. 54414/13 en 54264/15 (Cordella e.a. t. Italië), par. 161; EHRM 19 oktober 2023, nr. 35648/10 (Locascia e.a. t. Italië), para. 140; EHRM 6 mei 2025, nr. 52854/18 (L.F. e.a. t. Italië), para. 158.

²⁰⁴ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.8.

²⁰⁵ Dagvaarding RBV, randnrs. 303-304.

door de Staat toegestane luchtverkeer van en naar Schiphol in de huidige situatie een inmenging vormt in de door artikel 8 EVRM beschermde rechten van een (zeer) grote groep mensen”.

216. Kennelijk ziet de Staat in hoger beroep toch nog aanleiding tegen (de gevolgen van) deze vaststelling te grieven. Tegen de vaststelling van de rechtbank in r.o. 6. dat er sprake is van een inmenging voor een zeer grote groep mensen, komt de Staat in grief 2 als zodanig niet op. Dat er in ieder geval voor een groep mensen rondom de vliegroutes sprake is van een inmenging, ontkent de Staat ook niet (MvG, 4.8). De Staat meent echter dat:

het op het pad van RBV [had] gelegen om minst genomen in grote lijnen te onderbouwen hoe deze groep (ongeveer) moet worden afgebakend. Zij heeft dit niet gedaan, terwijl de rechtbank met het vonnis voor recht verklaart dat de Staat art. 8 EVRM heeft geschonden jegens “hen die [vanwege Schiphol] ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden”. Nu evenwel noch door RBV, noch door de rechtbank duidelijk wordt gemaakt wie dit zijn, had de gevorderde verklaring voor recht niet kunnen worden toegewezen. De rechtbank had in plaats daarvan moeten vaststellen dat RBV onvoldoende had gesteld om jegens haar hele achterban een inmenging op art. 8 EVRM aan te kunnen nemen en om die reden de vorderingen moeten afwijzen, althans – voor zover voor zover RBV voldoende zou hebben gesteld om een inmenging jegens een groep omwonenden van Schiphol aan te nemen, die bovendien niet te rechtvaardigen viel – duidelijk moeten maken ten opzichte van wie de Staat onrechtmatig zou handelen.²⁰⁶

217. Daardoor blijft, aldus nog altijd de Staat, “in het midden tot wie de verplichtingen van de Staat uit hoofde van art. 8 EVRM met betrekking tot Schiphol zich uitstrekken” (MvG, 4.9). RBV zou bovendien niet hebben aangetoond dat mensen buiten de contour een mate van hinder (kunnen) ondervinden die dusdanig is, dat hen überhaupt een beroep op art. 8 EVRM toekomt. Daarmee zou de Staat het bewijsrisico dragen van de betwisting van de stelling dat de hinder die de gehele achterban van RBV ondervindt, een bepaald *minimum level of severity* overschrijdt (MvG, 4.10)
218. De Staat stelt in dit verband ten onrechte dat dat de rechtbank voor recht zou hebben verklaard “dat de Staat art. 8 heeft geschonden jegens ‘hen die [vanwege Schiphol] ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden’” (MvG, 4.8). De rechtbank heeft wel voor recht verklaart dat de Staat “onrechtmatig handelt door niet de juiste door art. 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden”.
219. De verklaring voor recht van de rechtbank is er een die past bij een algemeen belangactie zoals die van RBV. In dat kader is het onderscheid tussen algemeen belangacties en groepsacties van belang. De rechtbank overwoog daaromtrent:

Collectieve acties kunnen worden onderscheiden in groepsacties en algemeen belangacties. Groepsacties zijn acties waarbij de personen om wier belangen het gaat zijn te individualiseren. Bij groepsacties gaat het om de behartiging van de gebundelde belangen van een bepaald of bepaalbaar aantal individuele personen. terwijl het bij algemeen belangacties gaat om de behartiging van algemene belangen die niet individualiseerbaar zijn omdat zij toekomen aan een veel grotere groep personen die diffuus en onbepaald is. Bij een algemeen belangactie zal de vordering veelal gericht zijn op de bescherming van een ideëel belang, en dus niet strekken tot vergoeding van schade. Een algemeen belang raakt eenieder in de maatschappij of in ieder geval

²⁰⁶ Memorie van grieven Staat, randnr. 4.8.

- een grote groep burgers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden.²⁰⁷
220. Dat er geen sprake is van een groepsactie in de zin van de WAMCA heeft de rechtbank in het tussenvonnis van 15 november 2023 eveneens vastgesteld.²⁰⁸ De Staat heeft niet gegriefd tegen de vaststelling van de rechtbank dat de vordering van RBV er een is uit hoofde van het algemeen belang. Met de door de rechtbank gegeven verklaring voor recht komt er ook geen rechtsverhouding vast te staan tussen de Staat en de (volledige of gedeeltelijke) achterban van RBV. Waar in een groepsactie personen te individualiseren zijn, en dus een dergelijke rechtsverhouding vast komt te staan, is dat met een algemeen belangactie niet het geval.
221. In dat kader is ook van belang dat de groep mensen die ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden geen statische groep is. Die groep verschilt per jaar als gevolg van verschillende omstandigheden zoals het weer, de vloot, veranderende vliegroutes, toename in vliegtuigbewegingen, et cetera. Er zijn dus mensen die ernstig gehinderd en slaapverstoord zijn, maar ook mensen bij wie er sprake is van een dreiging van ernstige hinder en slaapverstoring. Dat is ook de reden dat RBV opkomt voor de groep als geheel: als zij alleen op was gekomen voor de belangen van de mensen die thans ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, dan kan de rekening daarvan door het waterbedeffect bij andere omwonenden komen te liggen. Dat is nu juist wat RBV wil voorkomen. Het gaat dus – zoals typerend voor een algemeen belangactie - om “belangen die niet individualiseerbaar zijn omdat zij toekomen aan een veel grotere groep personen die diffuus en onbepaald is”. Daarmee hangt noodzakelijkerwijs ook samen dat niet iedereen dezelfde ‘level of severity’ aan hinder ondervindt. Dat is ook niet nodig in het licht van de formulering van de vorderingen van RBV (die zij in eerste aanleg op dit uitgangspunt heeft aangepast).²⁰⁹ Tegen die achtergrond heeft de rechtbank in haar tussenvonnis van 15 november 2023 vastgesteld dat RBV op kan komen voor deze diffuse groep van belanghebbenden.
222. RBV heeft dus voldaan aan haar stelplicht door te stellen en (zelfs bij gebrek aan betwisting in eerste aanleg) onderbouwen dat er sprake is van een (zeer) grote groep mensen die ernstige hinder en/of slaapverstoring ondervinden danwel dreigen te ondervinden. De rechtbank heeft – en zeker in het licht van het onbestreden oordeel dat met deze zaak sprake is van een algemeen belang-actie - in r.o. 6.7 terecht tot uitgangspunt genomen dat er sprake is van een inmenging bij een (zeer) grote groep mensen.
223. Ten overvloede merkt RBV nog op dat zij wel degelijk in grote lijnen heeft geschetst welke groep mensen ernstige hinder en slaapverstoring ondervindt (anders dan de Staat meent, MvG, 4.8). RBV heeft in dat kader in onderdeel 5.4.3 van de dagvaarding verwezen naar de GGD-gezondheidsmonitor 2016 en de GGD-gezondheidsmonitor 2020 en bij dagvaarding zelfs kaarten opgenomen van het de omgeving van de vliegroutes van Schiphol waarop aangegeven is welk percentage mensen in die omgeving ernstige geluidhinder en ernstige slaapverstoring ondervindt.²¹⁰ Daaruit volgt bovendien dat een deel van die mensen zich buiten de door de Staat gehanteerde 48 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight-contouren bevinden.²¹¹ Ook het RIVM heeft vastgesteld dat uit de verdeling van de huidige ziektelast blijkt dat het grootste deel van de personen die negatieve gezondheidseffecten door geluid van vliegverkeer

²⁰⁷ Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.8.

²⁰⁸ Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.8-5.9.

²⁰⁹ Akte uitlating opt-out tevens wijziging eis (productie 100 RBV).

²¹⁰ Dagvaarding RBV, onderdeel 5.4.3.2.

²¹¹ Dagvaarding RBV, onderdeel 5.4.1.1.

ondervinden, zich buiten de door de Staat gehanteerde contouren bevindt.²¹² Dat volgt bovendien ook uit de WHO-normen, die in ieder geval voor het etmaal lager zijn dan de contouren die de Staat hanteert (45 dB(A) Lden in plaats van 48 dB(A) Lden. Die waarden betreffen een *“noise exposure level above which the guideline development group is confident that there is an increased risk of adverse health effects”*.²¹³ Dat RBV niet zou hebben aangetoond dat de mensen buiten de contouren die de Staat hanteert een mate van hinder (kunnen) ondervinden die dusdanig is dat hen überhaupt een beroep op art. 8 EVRM toekomt omdat niet zou zijn voldaan aan de ‘minimum level of severity’ (MvG, 4.10) is in dat kader moeilijk te volgen.

2.3 Gelijkwaardigheidscriteria (grief 6 Staat)

224. Terecht heeft de rechtbank geoordeeld dat de wijze waarop de toepassing is gegeven aan de gelijkwaardigheidscriteria een “papieren werkelijkheid” is, “die ver afstaat van de feitelijke situatie” (r.o. 6.25). Daarbij wijst de rechtbank op de omstandigheden dat i) geen rekening wordt gehouden met gehinderden die er sinds 2005 zijn bijgekomen (r.o. 6.29.3); ii) nieuwe inzichten over de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring niet worden meegewogen in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria (6.31); iii) gebruik wordt gemaakt van een verouderde BR-relatie waardoor geen zicht is op het daadwerkelijk aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden (r.o. 6.31-6.32); en iv) het aantal ernstig gehinderden in de praktijk steeds is toegenomen (r.o. 6.37-6.38).
225. De rechtbank concludeert op basis van (onder andere) die factoren dat er geen grond is om aan te nemen dat de niet-geformaliseerde praktijk van het NNHS feitelijk voldeed en voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria van art. 8.17 lid 7 Wlv (r.o. 6.36-6.37) en dat de Staat geen fair balance in de zin van art. 8 EVRM heeft gemaakt omdat hij i) geen passende afweging van belangen heeft gemaakt in het Schipholdossier (r.o. 6.27-6.30) en ii) de belangenafweging niet met de komst van nieuwe relevante omstandigheden en inzichten periodiek heeft herijkt (r.o. 6.31-6.32).
226. Het verweer van de Staat is dat de rechtbank het beschermingsniveau verkeerd heeft geïnterpreteerd. Het beschermingsniveau zou, aldus de Staat, niet gaan over de effecten van het LVB 2004, maar zien op de grenswaarden van het LVB 2004 (MvG onder 8.2). En als er op die manier invulling aan wordt gegeven, dan staan alle omstandigheden waar de rechtbank op wijst niet in de weg aan een ‘gelijkwaardige bescherming’ (MvG onder 8.5).
227. Dat is naar mening van RBV nu juist precies wat de rechtbank omschrijft als een papieren werkelijkheid. RBV licht in deze memorie nader toe dat de wijze waarop de Staat de gelijkwaardigheidscriteria heeft toegepast, tot gevolg heeft dat de

²¹² Dagvaarding RBV, randnr. 190, vgl. Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen (RIVM-rapport 2019-0227) (productie 18 RBV), p. 130. Zie ook Opties voor Schipholbeleid, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau 2006, te raadplegen via <https://www.pbl.nl/publicaties/OptiesvoorSchipholbeleid>; Geluidhinder en Slaapverstoring van vliegverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol - Verdiepende studie, Haarlem: GGD Kennemerland 2020 (productie 16 RBV), p. 34; ‘Geluidhinder Schiphol, 2004-2020’, Compendium voor de Leefomgeving, 15 december 2021 (productie 27 RBV). Vgl. ook: Impactanalyse nieuwe WHO Environmental Noise Guidelines, Den Haag: To70 2019 (productie 28 RBV), p. 13.

²¹³ Environmental Noise Guidelines for the European Region, WHO 2018 (productie 20 RBV), p. 20. De Guideline Development Group (GDG) was verantwoordelijk voor het afleiden van de aanbevelingen in de WHO Guidelines. Deze aanbevelingen zijn onder meer gebaseerd op de uitkomsten van de Evidence Reviews. De uitkomst voor ernstige slaapverstoring leidt tot een percentage van 11% ernstig slaapverstoorden door vliegtuiggeluid, derhalve beduidend hoger dan de gehanteerde benchmark van 3% (WHO 2018, productie 20 RBV, p. 62).

bescherming die die aan deze criteria oorspronkelijk zouden moeten bieden, daaraan inmiddels is komen te ontvallen. Dat komt omdat alle relevante nieuwe inzichten, zoals gewijzigde vliegrouthemodellering, een toename van woningen binnen de contouren en wijzigingen in de hinderbeleving zelf (BR-relaties) met terugwerkende kracht óók op de referentiesituatie worden toegepast. Zo blijven omstandigheden die materieel gezien tot een significante toename van ernstige hinder of slaapverstoring leiden, voor de beoordeling van gelijkwaardige bescherming onder de gelijkwaardigheidscriteria buiten beschouwing. Aangezien de grenswaarden voor geluidbelasting uitsluitend door diezelfde gelijkwaardigheidscriteria worden beheerst, kunnen die probleemloos worden 'mee-geactualiseerd' en opgehoogd, zonder dat de feitelijke toename van hinder enige rol speelt.

228. RBV heeft in eerste aanleg reeds betoogd dat deze benadering niet strookt met de waarborgen van de Wlv. Maar in elk geval moet worden geconcludeerd dat berekeningen en afwegingen die puur op basis van de gelijkwaardigheidscriteria plaatsvinden, betekenisloos zijn voor de vraag of de Staat heeft voldaan aan zijn verplichting op grond van art. 8 EVRM om een passende belangenafweging te maken. De gelijkwaardigheidscriteria vormen in de praktijk immers niet meer dan een boekhoudkundig gegeven, en beslist geen reflectie van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden dat zich werkelijk voordoet. Omdat dit onderscheid tussen 'boekhoudkundige hinder' en werkelijke hinder wezenlijk is bij de beoordeling van de overige grieven van de Staat – zowel in het kader van de fair balance als van de gebrekkige rechtsbescherming – bespreekt RBV in het volgend deel van deze memorie eerst de grief van de Staat die op de gelijkwaardigheidscriteria ziet.
229. RBV gaat hieronder in op de uitleg van de term "het beschermingsniveau" van art. 8.17 lid 7 Wlv (3.3.1); de beschermende werking van de gelijkwaardigheidscriteria (of het gebrek daaraan) (3.3.2); en de verhouding tot art. 8 EVRM (3.3.3). Overigens is RBV het met de Staat eens dat de rechtbank de gelijkwaardigheidscriteria niet helemaal zuiver heeft uitgelegd omdat de overwegingen van de rechtbank in r.o. 6.25, 6.29.3, 6.32, 6.37-38 eveneens tot de conclusie hadden moeten leiden dat ook het LVB 2008 niet aan de vereisten van gelijkwaardigheid voldeed (in tegenstelling tot hetgeen de rechtbank overweegt in r.o. 6.24-6.25). Daarop gaat RBV nader in in incidentele grief 1.

2.3.1 *Het beschermingsniveau ziet op de bescherming van de omgeving, niet van de sector*

230. Art. 8.17 lid 7 Wlv bepaalt dat elk besluit, volgend op het eerste LVB, een beschermingsniveau ten aanzien van (onder meer) geluidbelasting biedt dat gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.
231. De Staat beroept zich in zijn memorie voor het eerst op het (onnavolgbare) standpunt dat de gelijkwaardigheidscriteria "uitsluitend [zien] op het beschermingsniveau van het luchthavenverkeersbesluit", en dat het beschermingsniveau "gevormd [wordt] door de grenswaarden (niet door het effect dat die grenswaarden (destijds) hadden)" (MvG 8.2.3-8.2.4). Deze kunstmatige onderscheiding volgt niet uit de wet(sgeschiedenis), noch uit eerdere stellingen van de Staat zelf, en is ook niet logisch.
232. De gelijkwaardigheidscriteria zijn voor het eerst in 2007 geactualiseerd (namelijk: grotendeels naar boven bijgesteld, vgl. 3.3.4.2 Dagvaarding). Daar zijn destijds kritische vragen over gesteld, reden waarom de Staat het NLR heeft gevraagd om een analyse van de actualisaties (**productie 160 RBV: NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008**). Het NLR legde toen al uit dat er drie manieren zijn om het beschermingsniveau te bepalen:

- i. Ten eerste kan uitgegaan worden van het beschermingsniveau dat gebaseerd is op het grenswaardenscenario behorend bij het eerste LVB. Het NR licht toe: “Dat betekent dat het verkeersscenario constant wordt gehouden.” Het gaat hier dus feitelijk om het verkeersscenario van 507.700 vliegtuigbewegingen dat in 2004 mogelijk werd geacht binnen de gelijkwaardigheidscriteria;
 - ii. Ten tweede kan het beschermingsniveau worden beschouwd als de grenswaarden in de handhavingpunten en het TVG die bij het grenswaardenscenario van het eerste LVB gelden;;
 - iii. Ten derde kan het beschermingsniveau gezien worden als de absolute aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde contouren zoals gelden voor het eerste Luchthavenverkeerbesluit²¹⁴
233. Er is dus een verschil tussen het *grenswaardenscenario*, waarbij het in feite gaat om het verkeersscenario zoals mogelijk op basis van de destijds geldende grenswaarden, en een beschermingsniveau op basis van die (absolute) grenswaarden zelf. Het NLR stelt: “de keuze welk beschermingsniveau als uitgangspunt moet worden genomen is een politieke keuze”,²¹⁵ en “De ministers van V&W en VROM hebben voor de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria van 2007 gekozen voor de eerste optie: het beschermingsniveau gebaseerd op het grenswaardenscenario behorend bij het eerste LVB van 2004”.²¹⁶
234. Nu stelt de Staat zich echter, meer dan twintig jaar na inwerkingtreding van het stelsel van gelijkwaardige bescherming, voor het eerst op het standpunt dat het beschermingsniveau toch moet worden gelezen als dat van de grenswaarden die bij het eerste LVB zijn vastgesteld (i.e. de tweede optie die het NLR beschrijft). Nota bene onder verwijzing naar de ministers van V&W en VROM die expliciet níét kozen voor de thans door de Staat nu aangevoerde lezing.²¹⁷ Overigens stelt het NLR (logischerwijs) dat als het beschermingsniveau gezien wordt als de grenswaarden, zoals de Staat nu bepleit, “het actualiseren van de gelijkwaardigheidscriteria niet van toepassing [is]”. Het is dan ook niet duidelijk hoe de Staat deze nieuwe lezing rijmt met de actualisaties die hij eerder heeft doorgevoerd.²¹⁸ Die zijn dan immers in elk geval onrechtmatig.
235. Het valt natuurlijk niet uit te sluiten dat de Staat hier door het hoge technische gehalte en complexiteit van het Schipholbeleid de oorspronkelijke uitgangspunten zelf uit het oog verloren is. Evenmin valt uit te sluiten dat hij, met het oog op de wens om dat beleid te kunnen verdedigen, het nodig heeft geacht om met terugwerkende kracht een andere opvatting te hanteren. Beide gevallen onderstrepen de ondoorzichtigheid van het beleid en de onvoorzienbaarheid van de toepassing daarvan voor omwonenden, en laten zien dat de term ‘beschermingsniveau’ in deze context niet als waarborg, maar als louter technische term moet worden begrepen .
236. Voor zover het beschermingsniveau wèl strekt tot de concrete bescherming van omwonenden – zoals de Staat stelt, de wettekst suggereert, en uiteraard ook RBV voorstaat - moet naar oordeel van RBV het derde scenario op basis van absolute aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden leidend zijn. Alleen in

²¹⁴ NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008 (productie 160 RBV), pp. 17-18.

²¹⁵ NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008 (productie 160 RBV), p. 21.

²¹⁶ NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008 (productie 160 RBV), p. 18.

²¹⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 8.2.4. De ministers van VROM en V&W hebben in het citaat in de voetnoot immers bevestigd dat het gaat om het grenswaardenscenario (optie 1 van het NLR). Dat is het verkeersscenario van 507.700 vliegtuigbewegingen. Het beschermingsniveau van de grenswaarden is een heel andere lezing, zoals ook volgt uit de NLR notitie (dat is immers optie 2 van het NLR).

²¹⁸ NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008 (productie 160 RBV), p. 17.

dat scenario is immers de ernstige hinder en slaapverstoring daadwerkelijk bepalend voor de vraag of van gelijke bescherming sprake is. Wordt het verkeersscenario centraal gesteld, dan moet een dergelijk aantal vliegtuigbewegingen ongeacht de hinderbeleving altijd mogelijk blijven; staan de grenswaarden centraal, dan wordt de vliegruimte daardoor bepaald - óók als meer stillere vliegtuigen wel tot een toename van hinder leiden.

237. Het laat zich ook lastig uitleggen dat het beschermingsniveau niet zou gaan over op de effecten van een LVB op de omgeving. Niet voor niets zijn de “criteria voor gelijkwaardige bescherming” een beschrijving van effecten: het gaat om een viertal criteria in de vorm van aantallen woningen en ernstig gehinderden die zich in een bepaalde geluidscontour bevinden, en dus aan een bepaald jaargemiddeld niveau geluid worden blootgesteld. Als het gaat over de “gelijkwaardigheidscriteria” dan gaat het om aantallen woningen en ernstig gehinderden.
238. Het zijn dan ook die aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden die de hoogte van de grenswaarden en de hoogte van het verkeersscenario hebben bepaald in het eerste LVB, en niet andersom. Dat volgt uit de regels uit art. XII lid 1 en 2 van de Wijzigingswet Wet luchtvaart, en is ook zo beschreven in de Evaluatie Schipholbeleid 2006 (**productie 161 RBV: Kamerbrief d.d. 25 mei 2007**):

Aan de inwerkingtreding van de Wet luchtvaart en de luchthavenbesluiten in 2003 ging een lange discussie vooraf. Vraag was of de nieuwe Wet en de eerste luchthavenbesluiten de omgeving net zo een bescherming zouden bieden als de toen geldende Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving. Om deze vraag te beantwoorden is destijds berekend wat de maximale geluidbelasting, veiligheidsrisico's, ernstige hinder en ernstige slaapverstoring zouden zijn als de grenzen van de PKB zouden worden bereikt. Deze maximale effecten van de PKB werden de criteria waaraan het nieuwe beleid in de Wet en besluiten moest voldoen. Deze criteria voor een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving zijn vastgelegd in de overgangsartikelen in de Wet luchtvaart. [...] Voor het vaststellen van deze grenswaarden in het eerste luchthavenverkeerbesluit dienden de gelijkwaardigheidscriteria als uitgangspunt. De aldus vastgestelde grenswaarden moesten een zelfde of betere bescherming bieden dan het beschermingsniveau dat is vastgelegd met de gelijkwaardigheidscriteria.²¹⁹

239. De gelijkwaardigheidscriteria bepaalden dus het beschermingsniveau. Op basis van die criteria is gekeken naar het maximaal haalbare verkeersscenario (i.e. 507.700 vliegtuigbewegingen destijds), zijn die nieuwe dB Lden- en dB Lnight-contouren berekend, en is de hoogte van de grenswaarden in de handhavingpunten bepaald in het eerste LVB. Toen het eerste LVB in werking trad, zijn de overgangsartikelen in de Wet luchtvaart vervallen. Het wettelijke gelijkwaardigheidsvereiste bleef van kracht. Vanaf dat moment waren de “maximale effecten van het eerste besluit” het ijkpunt:

Bij iedere wijziging van regels en grenswaarden is het dus noodzakelijk te beschikken over een ijkpunt dat gelijkwaardig is aan de oorspronkelijke, inmiddels vervallen criteria. Dat ijkpunt wordt gevormd door de maximale geluidbelasting, veiligheidsrisico's, ernstige hinder en ernstige slaapverstoring, zoals berekend in het MER 2004. Deze maximale effecten van het eerste besluit gelden nu als criteria voor een gelijkwaardige of betere bescherming.²²⁰

240. Het beschermingsniveau wordt dus wel degelijk bepaald door de effecten van het LVB, zoals destijds berekend. De aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn een

²¹⁹ Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46 (productie 161 RBV), p. 3.

²²⁰ Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46 (productie 161 RBV), p. 3.

maximum: die maximale effecten van het eerste besluit op de omgeving mochten niet overschreden worden door volgende besluiten. Er mogen dus niet meer ernstig gehinderden en slaapverstoorden bij komen, want dan voldoet een besluit niet aan de gelijkwaardige bescherming uit art. 8.17 lid 7 Wlv.

241. De gelijkwaardigheidscriteria vastgelegd in het eerste besluit zijn, zoals vastgelegd in de nota van toelichting bij het eerste LVB,²²¹ de volgende:

Criterium	Grenswaarde
Aantal woningen binnen de 35 Ke-contour	10.000
Aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour	33.500
Aantal woningen binnen de 26 dB(A) LAeq-contour	6.900
Aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 20 dB(A) LAeq-contour	23.000

242. Die criteria vormen dus het beschermingsniveau van het eerste besluit. Uit het uitgangspunt van de wet volgt dat elk besluit volgend op dit LVB 2004, een beschermingsniveau biedt dat, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter dan dit niveau. Om daadwerkelijk van een gelijkwaardig beschermingsniveau te kunnen spreken, dienen deze aantallen dan ook leidend te zijn.

2.3.2 De gelijkwaardigheidscriteria hebben geen beschermende werking

243. Dat de gelijkwaardigheidscriteria zoals deze worden toegepast door de Staat hebben in de praktijk geen beschermende werking. RBV heeft in de dagvaarding uitgebreid stilgestaan bij de actualisaties van de gelijkwaardigheidscriteria en de wijze waarop de Staat daarbij keer op keer keuzes heeft gemaakt die ervoor hebben gezorgd dat de luchtvaartsector niet werd afgerekend op ontwikkelingen, en de omwonenden daarvan de gevolgen hebben moeten dragen. Daarbij wordt gewezen op onderdeel 3.3.3 en 3.3.4 van de dagvaarding. In reactie op de memorie van grieven wijst RBV in aanvulling daarop nog op het volgende.
244. Naar aanleiding van de Evaluatie Schipholbeleid (productie 8 RBV) en het toetsingsadvies over de rapportage gelijkwaardigheid van de Commissie MER (productie 62 RBV), hebben in 2007 voor het eerst actualisaties van de gelijkwaardigheid plaatsgevonden. De Commissie MER concludeerde dat het "niet langer zinvol was te rekenen en te vergelijken met woningbestanden uit 1990 en met oude, niet wettelijke geluidmaten". De discussie over "gelijkwaardige bescherming" was daardoor meer theoretisch dan praktisch, en de bescherming van het milieu was daar niet mee gebaat.²²² De Commissie adviseerde daarom de gewenste beschermingsniveaus te herdefiniëren, voordat besloten zou worden over wijzigingen in het stelsel.²²³ Ook zou beter inzicht verkregen moeten worden in de economische

²²¹ Nota van toelichting, Staatsblad 2002 592, p. 32. Overigens werd in deze nota nog gesproken over 35.500 ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour. dat getal is onjuist en daarom later aangepast naar 33.500, vgl. Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46 (productie 161 RBV), p. 6.

²²² Toetsingsadvies over de rapportage Gelijkwaardigheid oude en nieuwe normenstelsel Schiphol, Utrecht: Commissie MER 2006 (productie 62 RBV), p. 7.

²²³ Toetsingsadvies over de rapportage Gelijkwaardigheid oude en nieuwe normenstelsel Schiphol (productie 62 RBV), pp. 7-8.

positie van Schiphol als mainport om “transparante, beargumenteerde afwegingen tussen milieu en economie te kunnen maken”.²²⁴

245. Dat heeft de Staat niet gedaan. De Staat heeft als uitgangspunt voor de actualisatie genomen dat het verkeersscenario waarmee het eerste LVB is vastgesteld per definitie afgewikkeld zou moeten kunnen worden,²²⁵ ook nu was gebleken dat “de maximale geluidbelasting, ernstige hinder, ernstige slaapverstoring en veiligheidsrisico’s door het vliegverkeer van en naar Schiphol een grotere groep mensen en woningen betreffen dan voorheen werd aangenomen”.²²⁶ De Staat heeft dus het verkeersscenario (i.e. 507.700 vliegtuigbewegingen) centraal gesteld, niet de hinder (en ook niet de grenswaarden, zie verder 3.3.1 hierboven).
246. Die politieke keuze was gebaseerd op de wens dat Schiphol zich moet kunnen blijven ontwikkelen (vgl. dagvaarding randnr. 110-116). Een andere keuze had geleid tot een beperking van de groei van de luchtvaart, hetgeen in het Kabinetstandpunt 2006 onaanvaardbaar was geacht.²²⁷ De wijze waarop de Staat invulling heeft gegeven aan de gelijkwaardigheidscriteria heeft dus als gevolg gehad dat niet de bescherming van de omgeving centraal is komen te staan, maar de bescherming van de ontwikkeling van de luchtvaart.
247. Door de gelijkwaardigheidscriteria te beschouwen als de uitkomst van een berekening die verhoogd kan worden en het verkeersscenario van 507.700 te beschouwen als constante, is de beschermende werking van de gelijkwaardigheidscriteria verloren gegaan. Het concrete gevolg daarvan is immers dat als er modelparameters wijzigen (zoals de routemodellering, het woningbestand²²⁸ of de BR-relatie), altijd het beschermingsniveau zal worden aangepast, en nooit het verkeersvolume. Op die manier zijn de actualisaties, die op basis van de Commissie MER nodig waren omdat er dan “transparante, beargumenteerde afwegingen tussen milieu en economie” gemaakt zouden kunnen worden, door de Staat gebruikt om alle nieuwe inzichten over de toename van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden weg te kunnen zetten onder de noemer van gelijkwaardigheid. Dat volgt nadrukkelijk uit de besluitvorming van de Staat: **(productie 159 RBV: Kabinetstandpunt Schiphol, april 2006)**.

Het kabinet hanteert de meest recente wetenschappelijke inzichten over veiligheidsrisico’s, geluidshinder, de huidige vliegtuigvloot van Schiphol en de meest recente woningsituatie. De beste inzichten over de relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder worden gebruikt, de nieuwste veiligheidsmodellen, en de meest recente gegevens over veiligheid van de vliegtuigen. Deze update leidt niet tot meer of minder capaciteit van het vliegverkeer.

Bovendien wil het kabinet dat als later nieuwe inzichten ontstaan, die lering ook wordt benut voor mogelijke toekomstige wijzigingen van het beleid.

Verder brengt het kabinet een scheiding aan in de verantwoordelijkheden tussen de luchtvaartsector en regionale overheden. Als er nieuwe gehinderden komen door nieuwe woningen,

²²⁴ Toetsingsadvies over de rapportage Gelijkwaardigheid oude en nieuwe normenstelsel Schiphol (productie 62 RBV), p. 8.

²²⁵ Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46 (productie 161 RBV), p. 2.

²²⁶ Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46 (productie 161 RBV), p. 1.

²²⁷ Kabinetstandpunt Schiphol, april 2006 (productie 159 RBV), p. 23.

²²⁸ Of zelfs de definitie van een woning (actualisatie 2017 voor woningbestand 2018, waardoor bijvoorbeeld kamers in studentenhuizen niet meer als individuele woningen werden beschouwd, vgl. dagvaarding RBV randnrs. 140-141).

wordt de luchtvaartsector daar niet op afgerekend.²²⁹

248. Overigens stelt de Staat dat de operatie van Schiphol ook steeds gepast zou hebben binnen de niet geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria (MvG, 8.3.6). Maar dat blijkt, anders dan de Staat stelt, niet uit productie 115 (MvG, 8.3.6). In dat document wordt namelijk verwezen naar wèl geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria (de criteria die genoemd worden zijn immers niet die uit het LVB 2004, zoals hierboven genoemd, maar de geactualiseerde criteria op basis van het woningbestand 2005).
249. In elk geval zijn de Staat en RBV het wel over eens dat het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden is toegenomen ten opzichte van 2004 (MvG, 6.4.7). De Staat meent tegelijkertijd dat de bescherming, die nota bene wordt beschreven in aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden, "gelijkwaardig" moet worden geacht. Terecht heeft de rechtbank het voorgaande meegewogen in haar overweging dat de wijze waarop de gelijkwaardigheidscriteria in de praktijk zijn toegepast een papieren werkelijkheid betreffen, die ver afstaat van de feitelijke situatie (r.o. 6.25 onder verwijzing naar oa r.o. 6.29.3, 6.31-32, 6.37-38).
250. De Staat wijst er in zijn memorie van grieven verder nog op dat de rechtbank in r.o. 6.37 onjuiste cijfers aanhaalt ter onderbouwing van de stelling dat er een toename is geweest van het aantal ernstig gehinderden (MvG, 8.5.11). Dat klopt, maar die onjuiste onderbouwing doet niets af aan de juistheid van de overweging dat het aantal ernstig gehinderden is toegenomen, hetgeen de Staat ook zelf onderkent (MvG, 6.4.7). De cijfers waar de Staat zelf in 8.5.11 naar verwijst betreffen overigens prognosecijfers, geen gerealiseerde cijfers.

2.3.3 *De gelijkwaardigheidscriteria ontslaan de Staat niet van zijn verplichtingen op grond van art. 8 EVRM*

251. De rechtbank heeft terecht gewezen op de verschillende factoren die door de Staat niet deugdelijk zijn meegewogen, wat maakt dat er geen passende afweging van belangen is gemaakt in het Schipholdossier.²³⁰ De Staat verweert zich daartegen met een beroep op de gelijkwaardigheidscriteria: die factoren zouden verdisconteerd zitten in de gelijkwaardigheidscriteria, en het gelijkwaardige beschermingsniveau zou een "sterk verband" hebben met de fair balance-afweging door de Staat (MvG 8.4.1). Daarbij neemt de Staat als uitgangspunt dat een operatie die past binnen de gelijkwaardigheidscriteria, rechtmatig is "en dus ook voldoet aan de fair balance" (MvG 8.4.2, 8.4.8).
252. Ter onderbouwing stelt de Staat ten eerste dat art. 8.17 lid 7 Wlv "een harde bovengrens stelt aan het aantal ernstig geluidsgehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde contouren" (MvG, 8.4.1). Maar de Staat heeft in zijn memorie onder 8.3 uitgebreid toegelicht dat er met de gelijkwaardigheidscriteria géén harde bovengrens wordt gesteld aan het aantal ernstig geluidsgehinderden en slaapverstoorden. De Staat schrijft:

Als het aantal woningen binnen het invloedsgebied van een geluidsgrenswaarde toeneemt, dan betekent dat niet dat het beschermingsniveau verslechtert: de grenswaarden blijven immers gelijk, net als de maximale geluidbelasting. Die geluidbelasting wordt alleen door meer personen ervaren.²³¹

253. En:

²²⁹ Kabinetsstandpunt Schiphol, april 2006 (productie 159 RBV), p. 23.

²³⁰ RBV gaat daar in onderdeel 3.5 nader in op het verweer van de Staat daaromtrent. Hier beperkt zij zich tot het beroep dat de Staat in het kader van de fair balance doet op de gelijkwaardigheidscriteria.

²³¹ Memorie van grieven Staat, randnr. 8.3.5.

Het doel van de gelijkwaardigheidstoets is dan ook niet om het aantal ernstig gehinderden en woningen “vast te klikken” op het niveau van 2004, maar om te toetsen of het beschermingsniveau tegen geluidbelasting per saldo niet verslechtert.²³²

254. Op de manier waarop de Staat toepassing geeft aan de gelijkwaardigheidscriteria, is er dus geen harde bovengrens aan het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Zoals ook hierboven beschreven, leiden wijzigingen in de modelparameters er simpelweg toe dat het aantal toegestane ernstig gehinderden en slaapverstoorden wordt verhoogd. Of het nou gaat om het woningbestand of een veranderde BR-relatie waaruit volgt dat er meer ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn: de criteria worden daarop aangepast, en er blijft volgens de Staat sprake van gelijkwaardigheid.
255. Art. 8 EVRM vereist daarentegen dat de belangen deugdelijk in kaart worden gebracht, en tegen elkaar af worden gewogen. Ook is een periodieke herijking nodig als die belangen veranderen, of als er nieuwe inzichten zijn die maken dat er aan bepaalde belangen een ander gewicht moet worden toegekend.
256. In het kader van art. 8 EVRM volstaat het dus niet om i) alleen de belangen mee te wegen van de ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde contouren zoals de gelijkwaardigheidscriteria, terwijl bekend is dat het grootste deel van die mensen zich buiten die contouren bevinden, of ii) alleen de belangen mee te wegen van de ernstig gehinderden en slaapverstoorden die vóór 2005 binnen de contouren woonden. De verwijzing naar de EHRM-jurisprudentie en de wens van decentrale overheden om meer woningen te bouwen²³³ gaan in dat kader ook niet op. Daarbij wordt uitdrukkelijk gewezen op de woningcrisis: decentrale overheden zetten met een reden in op meer woningbouw. Ook de ministers sturen daarop aan, zoals de ILT opmerkt (**productie 162 RBV: ILT, Staat van de luchtvaart 2025**).²³⁴ Dat de nood zo hoog is dat mensen op plekken met veel hinder willen wonen, wil evenwel niet zeggen dat de Staat daarmee ontslagen is van zijn verplichtingen jegens hen, en die mensen simpelweg niet mee hoeft te nemen in zijn belangenafweging.²³⁵ Ook dient de Staat op grond van art. 8 EVRM iii) nieuwe inzichten over de ernst en omgang van de gezondheidsschade mee te wegen, net als iv) nieuwe inzichten over de ervaring van de hinder (BR-relaties).
257. Dat zijn allemaal aspecten van art. 8 EVRM die de Staat juist níét meeweegt in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria, omdat de Staat – zoals hij zelf uitgebreid omschrijft – die ontwikkelingen zowel verwerkt aan de kant van de huidige situatie, als aan de kant waar de huidige situatie aan getoetst moet worden. Ter illustratie stelt de Staat over de br-relaties:

Ten tweede ziet de rechtbank eraan voorbij dat als de BR-relaties verslechteren, dat meegenomen moet worden aan beide zijden van de vergelijking: niet alleen aan de zijde van het huidige beschermingsniveau, maar ook binnen de kaders van het beschermingsniveau zoals het LVB 2004 die bood.²³⁶

258. Dat immers hoe de Staat het beschermingsniveau leest:

Dat beschermingsniveau verslechtert niet als blijkt dat de BR-relaties ongunstiger worden of (uit nieuw onderzoek) ongunstiger zouden blijken te zijn.²³⁷

²³² Memorie van grieven Staat, randnr. 8.3.5.

²³³ Memorie van grieven Staat, randnrs. 6.4.63-6.4.66; 8.5.6-8.5.7.

²³⁴ ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 11.

²³⁵ Vgl. ook pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, randnr. 150.

²³⁶ Memorie van grieven Staat, randnr. 8.5.15.

²³⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 8.5.15.

259. Alle veranderingen of nieuwe inzichten worden simpelweg aan beide zijden “ge-update” waardoor die verandering nooit zal leiden tot de noodzaak van een herijking. De Staat bestempelt de situatie immers simpelweg als “gelijkwaardig” en doet de zaak daarmee af.
260. Niet voor niets heeft staatsadviseur To70 geadviseerd om de gelijkwaardigheidscriteria af te schaffen omdat die geen bescherming bieden maar zijn verworpen tot een vorm van schijnbescherming en aan de invoering van andere opties in de weg staan:

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. 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.

Doordat de gelijkwaardigheidscriteria nauwelijks terug te voeren zijn op de oorspronkelijke historische afspraken, is het geen transparant systeem meer voor omwonenden. 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 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.²³⁸

261. Dat de Staat in deze procedure stelt dat het feit dat aan de gelijkwaardigheidscriteria is voldaan ook met zich meebrengt dat daarmee voldaan is aan de vereisten van art. 8 EVRM is in het licht van het voorgaande moeilijk te volgen, en zegt vooral veel over hoe beperkt de Staat zijn verplichtingen uit art. 8 EVRM heeft opgevat.
262. In het licht van het voorgaande moet ook de overwegingen van de rechtbank in r.o. 6.31-6.32 worden genuanceerd. De rechtbank overweegt terecht dat art. 8 EVRM een periodieke herijking vereist, en dat er in dit dossier veel relevante ontwikkelingen zijn (geweest), maar koppelt dat vervolgens (enkel) aan de noodzaak om de nieuwe ontwikkelingen mee te nemen in de gelijkwaardigheidscriteria. Ten eerste moet in dat kader dus wel worden meegewogen dat dat geen enkel effect heeft als wordt uitgegaan van de wijze waarop de Staat de gelijkwaardigheidscriteria toepast (namelijk door met terugwerkende kracht het beschermingsniveau aan te passen). Nieuwe ontwikkelingen moeten inderdaad hun weerslag vinden in de gelijkwaardigheidscriteria, maar dat gebeurt niet als de lezing van de Staat over het beschermingsniveau wordt gevolgd. Ten tweede beperkt de verplichting die volgt uit art. 8 EVRM zich natuurlijk niet tot de gelijkwaardigheidscriteria. De toets van art. 8 EVRM vereist dat de belangen in brede zin tegen elkaar worden afgewogen. Dat kan (en moet) óók zijn weerslag vinden in de gelijkwaardigheidscriteria, maar de toets van gelijkwaardige bescherming staat verder los van de belangenafweging die de Staat moet maken op basis van art. 8 EVRM.
263. Over het door de Staat veronderstelde verband tussen de gelijkwaardigheidscriteria en de fair balance stelt de Staat in ten tweede dat “tot uitgangspunt [is] genomen dat een operatie die binnen de gelijkwaardigheidscriteria past, rechtmatig is – en dus ook

²³⁸ Rapport to70, Mogelijkheden individuele bescherming (productie.52 Staat), pp. 32-33.

voldoet aan de fair balance” (MvG, 8.4.2). Deze doelredenering is onnavolgbaar. Wat het standpunt van partijen aan de Alderstafel daarmee te maken zou hebben, is RBV ook niet duidelijk. RBV zal in onderdeel 3.5.3.2 nader toelichten dat de Alderstafel niet gebruikt kan worden om de huidige situatie te vergoelijken. Dat partijen aan de Alderstafel (vanzelfsprekend) van mening waren dat een nieuw LVB moest voldoen aan het wettelijke vereiste van gelijkwaardige bescherming, zegt niets over de vraag of de Staat destijds een fair balance heeft gemaakt. Laat staan dat daaruit zou volgen dat de Staat in de zeventien jaar die er sindsdien zijn verstreken geen nieuwe afwegingen heeft hoeven maken op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

264. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat zelfs als zou worden aangenomen dat de Staat voldoet aan de niet geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria (zoals hij stelt in MvG 8.3.6), en/of het zo zou zijn dat het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden sinds 2004 gelijk zou zijn gebleven (hoewel ook de Staat erkent dat dat aantal is toegenomen, MvG, 6.4.7), dat nog altijd niet betekent dat de Staat daarmee voldaan heeft aan de vereisten van art. 8 EVRM. Dat artikel vereist immers een periodieke herijking van de belangen. Een gelijk aantal gehinderden levert zo’n twintig jaar later in het licht van alle ontwikkelingen niet noodzakelijkerwijs nog altijd een ‘fair balance’ op. Niet voor niets heeft de Commissie MER de Staat geadviseerd om aan te geven:

[...] of en zo ja, hoe, de reductiedoelstellingen van minder geluidhinder uiteindelijk in verlaging van de gelijkwaardigheidscriteria worden verwerkt.²³⁹

265. De gelijkwaardigheidscriteria worden door de Staat nog altijd gepresenteerd als een waarborg voor de omgeving, maar vormen welbeschouwd een wettelijk recht voor de luchtvaart om binnen die abstracte en niet-normatieve kaders ernstige hinder en slaapverstoring te veroorzaken die volgens de Staat nooit meer getoetst hoeft te worden. Dat is in strijd met art. 8 EVRM.

2.4 Aangekondigde maatregelen terecht buiten beschouwing gelaten (grief 3 Staat)

266. De Staat stelt in zijn algemeenheid dat de rechtbank ten onrechte niet toe zou zijn gekomen aan de vraag “of ook ná totstandkoming van het LVB 2008 en ná de uitvoering van het Aldersakkoord tot 2020 sprake was van een fair balance” (MvG, 5.4). Dat de rechtbank ontwikkelingen sinds 2008 – voor zover relevant – wel degelijk heeft beoordeeld, licht RBV hieronder toe in onderdeel 3.5.1.
267. In deze grief beperkt RBV zich tot het standpunt van de Staat dat de rechtbank ten onrechte geen rekening zou hebben gehouden met de maatregelen die in 2022 in de Hoofdlijnenbrief zijn aangekondigd, waaronder i) de Experimenteerregeling en het beëindigen van het anticiperend handhaven en ii) de lange termijnmaatregelen die onderhevig zijn aan een balanced approach (MvG, 5.1). De rechtbank heeft die ontwikkelingen terecht niet meegenomen in zijn beoordeling.
268. Alles wat zich niet vertaalt in feitelijk handelen of regelgeving is in wezen niet relevant voor de beoordeling van de zaak. En wat er in de toekomst misschien gaat gebeuren is niet relevant voor de beoordeling van onrechtmatigheden nu of in het verleden. Bovendien valt niet goed in te zien op welke wijze de rechtbank de verschillende standpunten van de Staat in de verschillende jaren mee had moeten nemen, of tot welk (ander) oordeel dat had moeten leiden. De Staat heeft sinds de aankondiging van de nieuwe balans in de Hoofdlijnenbrief (namelijk: de capaciteit van Schiphol wordt vijf jaar lang bijgesteld naar 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar en de Staat stopt met

²³⁹ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 4.

anticiperend handhaven per winterseizoen 2023/2024) zijn plannen keer op keer bijgesteld. Dat de Staat al jarenlang zijn beloftes niet waarmaakt en zijn plannen arbitrair bijstelt en opschort, kan bezwaarlijk worden geïnterpreteerd als 'inspanningen' in het kader van art. 8 EVRM. RBV merkt ten aanzien van die 'inspanningen' nog het volgende op.

269. De Staat heeft enkel inspanningen geleverd om te stoppen met anticiperend handhaven in combinatie met het invoeren van een Experimenteerregeling. De Staat heeft zich niet ingespannen om te stoppen met anticiperend handhaven als zelfstandige maatregel, dat wordt door hem ook niet toegelicht. De uitspraak van de Hoge Raad staat daar niet aan in de weg, hetgeen ook de Staat zelf zo heeft begrepen (ondanks het standpunt dat hij in deze memorie daaromtrent inneemt).²⁴⁰
270. De Experimenteerregeling zoals voorbereid door de Staat is ten eerste niet aangekondigd bij de Hoofdlijnenbrief. In de Hoofdlijnenbrief is een experimenteerregeling aangekondigd met een maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen.²⁴¹ De Experimenteerregeling waar de kort geding-procedure op zag, was een regeling met een maximum van 460.000 vliegtuigbewegingen. De Staat heeft inderdaad inspanningen geleverd om dié Experimenteerregeling in te kunnen voeren, die zijn gestrand bij de Hoge Raad. Maar die inspanningen hadden de schendingen van art. 8 EVRM niet weg kunnen nemen. Het vaststellen van de capaciteit van Schiphol op 460.000 was immers bedoeld als tussenstap naar het uiteindelijke doel, de 'balans' van 440.000 vliegtuigbewegingen. RBV is van mening dat ook het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen niet het resultaat was van een deugdelijke belangenafweging, maar zelfs als die lijn wordt gevolgd, valt niet in te zien hoe het tussentijds invoeren van een Experimenteerregeling met 20.000 vliegtuigbewegingen méér dan de Staat zelf noodzakelijk achtte kan worden gezien als en relevante inspanning in het licht van art. 8 EVRM. Daarbij wordt erop gewezen dat de Staat destijds óók de keuze is voorgehouden om een Experimenteerregeling in te voeren met 440.000 vliegtuigbewegingen,²⁴² hetgeen hij ook ten tijde van de Hoofdlijnenbrief nog van plan was. Waarom hij daar niet voor heeft gekozen, is onduidelijk: de passages daarover zijn weggelakt.²⁴³
271. Bovendien was ook 460.000 vliegtuigbewegingen feitelijk nog altijd een flinke toename van het aantal vliegtuigbewegingen destijds (er waren er in 2023 zo'n 430.000).²⁴⁴ De Experimenteerregeling was dus geenszins de uitkomst van een fair balance, ook niet volgens de Staat. Ook de schending van art. 13 EVRM werd daarmee niet weggenomen (gelet op de gebreken zoals door de rechtbank vastgesteld in r.o. 6.41.4-6.41.6). Dat de rechtbank rekening had moeten houden met de nooit ingevoerde Experimenteerregeling in de beoordeling van art. 8 en 13 EVRM valt dan ook niet goed

²⁴⁰ Vgl. onderdeel 3.8.1 van deze memorie.

²⁴¹ Hoofdlijnenbrief 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 9: "Vooruitlopend op het te wijzigen LVB en de natuurvergunning wil ik via een ministeriële regeling, het nieuwe maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen, de strikte regels voor preferentieel baangebruik en de slotreductie vastleggen, met het doel dat de ILT hierop kan handhaven."

²⁴² Beslisnota d.d. 10 januari 2023, Experimenteerregeling na het beëindigen anticiperend handhaven Schiphol (productie 139 RBV). Optie 1, beschreven op pp. 3-5, is de Experimenteerregeling met 460.000 vliegtuigbewegingen. Optie 2, beschreven op pp. 5-7, was de variant die ook werd voorgehouden in de Hoofdlijnenbrief (productie 75 RBV, p. 9), waarbij een ministeriële regeling vast zou worden gesteld met een maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen.

²⁴³ Beslisnota d.d. 10 januari 2023, Experimenteerregeling na het beëindigen anticiperend handhaven Schiphol (productie 139 RBV). Optie 1, beschreven op pp. 3-5, Optie 2, beschreven op pp. 5-7.

²⁴⁴ Cijfers afkomstig uit Jaarrapportage 2023 Bewoners aanspreekpunt Schiphol, te raadplegen via https://bezoekbas.nl/wp-content/uploads/2025/09/BAS_Jaarrapportage_2023_DEF12042024.pdf, p. 3

in te zien. Tot een ander oordeel had dat niet geleid.

272. Ten aanzien van de lange termijnmaatregelen is het onduidelijk welke van de verschillende varianten van dat lange termijnplan de rechtbank had moeten beoordelen. Het was in eerste aanleg immers allesbehalve duidelijk welke maatregelen de Staat al dan niet zou treffen, en wanneer. In de conclusie van antwoord hield de Staat de rechtbank nog voor dat de maximale capaciteit van Schiphol vijf jaar lang zou worden beperkt tot 440.000 – en niet meer of minder²⁴⁵ – vliegtuigbewegingen (conclusie van antwoord, 4.3 en 4.4). Bij de mondelinge behandeling was dat plan al veranderd naar de reductie van de capaciteit tot 452.500 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 28.700 in de nacht. Inmiddels is er een LVB-wijziging doorgevoerd voor een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen en 27.000 in de nacht. Deze (hypothetisch gebleken) maatregelen waren dus te onduidelijk en onzeker om een oordeel over te vellen. De rechtbank heeft daar terecht geen rekening mee gehouden. Had de rechtbank over een van deze varianten een oordeel geveld, was er nog altijd geen oordeel geweest over de huidige situatie. Bovendien valt in het geheel niet goed in te zien dat de rechtbank rekening had moeten houden met de balanced approach-procedure, nu de rechtbank – terecht – oordeelde dat de Staat die procedure niet hoefde te volgen voor zover het gaat om maatregelen die erop zien een schending van EVRM-rechten te beëindigen (r.o. 6.59-6.60) (RBV gaat daar nader op in in onderdeel 3.8.1 van deze memorie).
273. In het kader van de inspanningsverplichting is nog relevant dat geen van de door de Staat voorbereide maatregelen de schending van art. 8 en 13 EVRM weg had kunnen nemen. Dat licht RBV ook toe in onderdeel 3.5 van deze memorie. De rechtbank heeft in het vonnis juist duidelijkheid verschaft over de vereisten van deze artikelen, opdat de Staat daar rekening mee kon houden bij de totstandkoming van zijn beleid.

2.5 Geen fair balance (grief 4 en 5 Staat)

2.5.1 Inleiding: onjuiste voorstelling fair balance beoordeling door de Staat

274. In grief 4 verzet de Staat zich tegen het oordeel van de rechtbank dat er, kort gezegd, geen passende afweging van belangen is gemaakt in het Schipholdossier.²⁴⁶ De Staat betoogt dat de rechtbank – tot zijn verrassing – heeft geoordeeld dat bij de totstandkoming van het LVB 2008 niet is voldaan aan de eis van een fair balance. Bij de bespreking van deze grief maakt de Staat onderscheid in drie periodes, namelijk van 1995 tot en met 2008 (de periode tot het LVB 2008); van 2008-2020 (de periode die volgens de Staat wordt gedekt door het al genoemde Aldersakkoord; en van 2020 tot heden, om voor elk van deze periodes te betogen dat we degelijk een passende afweging is gemaakt. Noch los van de onjuistheid van die conclusie, snijdt deze opdeling in tijdsvakken geen hout, ook niet in het licht van het vonnis van de Rechtbank Den Haag.
275. De vetgedrukte tussenkop voorafgaand aan rechtsoverweging 6.26 in het vonnis stelt inderdaad: “Geen ‘fair balance’ in het kader van de totstandkoming van het LVB 2008”. Uit de context van het vonnis – en uit de vorderingen van RBV – volgt evenwel dat de rechtbank daarbij niet specifiek naar de totstandkoming van het LVB 2008 heeft gekeken, maar naar het hele Schipholbeleid zoals dat uitmondt in de feitelijke afhandeling van het vliegverkeer op Schiphol.
276. De rechtbank komt tot de gegriefde kop na in rechtsoverweging 6.18 eerst te hebben geconstateerd dat de afhandeling van het luchtverkeer conform het NNHS niet in wet-

²⁴⁵ Conclusie van antwoord Staat, randnr. 4.3.4.

²⁴⁶ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, kop (i) na rechtsoverweging 6.26.

en regelgeving is vastgelegd, en derhalve niet voldoet aan het door art. 8 lid 2 EVRM gestelde vereiste van een wettelijke basis voor inmenging. Vervolgens concludeert de rechtbank in rechtsoverweging 6.19 dat bij de beoordeling van de vordering moet worden teruggevallen op de relevante regelgeving die wèl een wettelijke basis heeft, namelijk de Wlv en het (gewijzigde) LVB 2008. Deze overweging is naar overtuiging van RBV niet helemaal juist, nu de vorderingen van RBV zich richten op de feitelijke afhandeling van het vliegverkeer op Schiphol en niet zozeer op het LVB 2008. Maar gezien de conclusie van de rechtbank dat de toepassing van het NNHS zonder wettelijke basis strijd oplevert met art. 8 EVRM, en in het licht van het daaraan verbonden bevel om geldende wet- en regelgeving te handhaven, is het begrijpelijk en ook logisch –dat de rechtbank vervolgens overgaat tot de vraag of het LVB waarop dan dus moet worden teruggevallen wèl aan de vereisten van het EVRM voldoet.

277. Uit de toets die de rechtbank toepast, blijkt vervolgens dat met de ‘fair balance in het kader van de totstandkoming van het LVB 2008’ in werkelijkheid wordt gedoeld op de passende afweging van belangen in het Schipholdossier binnen het geldend kader van het LVB 2008 (en niet uitsluitend bij de totstandkoming van dat LVB). De subkop waarin de rechtbank uiteenzet waarom van een fair balance geen sprake is, luidt dan ook: **“(i) Geen passende afweging van belangen in het Schipholdossier”**. Ter onderbouwing van dat oordeel verwijst de rechtbank in rechtsoverweging 6.29.2 naar het feit dat “in de context van het LVB 2008 de belangen van mensen die buiten de geluidscontouren wonen niet rechtsreeks worden meegewogen”; in 6.29.3 voegt de rechtbank daaraan toe dat de Staat steeds de netwerkfunctie van Schiphol voorop heeft gesteld, “waardoor alleen de restruimte wordt verdeeld die de ‘hubfunctie’ voor andere belangen overlaat, zonder dat wordt afgewogen of die restruimte wel voldoende is in het licht van het gewicht van die overige belangen”. De rechtbank concludeert dan in rechtsoverweging 6.29.4:

Om alle hiervoor genoemde redenen, afzonderlijk en in onderling verband bezien, heeft de Staat niet aannemelijk gemaakt dat hij bij de besluitvorming over het luchtverkeer van en naar Schiphol een passend gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden die daarvan ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden, en evenmin dat hij de betrokken belangen op passende wijze tegen elkaar heeft afgewogen.

278. Aldus is duidelijk dat de rechtbank zijn fair balance toets heeft toegepast op de feitelijke afhandeling van het vliegverkeer op Schiphol onder het geldende LVB 2008. Met andere woorden: de rechtbank toetst niet zozeer of het totstandkomingsproces van dat LVB als zodanig de fair balance toets kan doorstaan, maar kijkt naar de vraag of het LVB 2008 – anders dan het NNHS - wèl een rechtmatige basis vormt voor de inmenging in de persoonlijke levenssfeer. (Anders dan de Staat in grief 3 stelt is de rechtbank dus wel degelijk toegekomen aan de vraag of ook ná totstandkoming van het LVB 2008 en ná de uitvoering van het Aldersakkoord tot 2020 sprake was van een fair balance (MvG Staat, 5.4)) De door de rechtbank omschreven gebreken nopen tot de conclusie dat in de toepassing van het LVB 2008 een fair balance ontbreekt.
279. Dat volgt ook uit de tweede subkop in dit hoofdstuk: **“(ii) Noodzaak actualiseren wettelijke regeling’**. In 6.31 en 6.32 overweegt de rechtbank dat voor een fair balance periodieke herijking noodzakelijk is, en dat de Staat heeft nagelaten om nieuwe inzichten over bijvoorbeeld de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring mee te wegen, en bovendien verouderde BR-relaties hanteert. Deze door de rechtbank noodzakelijk geachte herijking ziet – ondanks het feit dat ze onder de algemene noemer “geen fair balance in het kader van de totstandkoming van het LVB2008” is gebracht – evident niet op de periode

voorafgaand aan het LVB 2008, maar juist op de periode daarna.

280. De door de Staat gehanteerde opsplitsing in drie perioden is in dit licht niet zinvol. Noch het vonnis (en zeker niet het dictum), noch de vorderingen van RBV geven aanleiding tot de gekozen segmentering.
281. Bovendien is de indeling onlogisch. Het tijdvak tot de totstandkoming van het LVB 2008 is zoals hierboven toegelicht in het licht van de vorderingen van RBV weinig relevant, anders dan dat toen de basis is gelegd voor onevenwichtigheden die zich nog altijd doen voelen.²⁴⁷ Daarna onderscheidt de Staat in de periode tot en met 2020, die zou zijn bestreken door het Aldersakkoord, en de periode vanaf 2020 tot heden. Zoals hieronder ook zal worden toegelicht, kan het Aldersakkoord het anticiperend handhaven van het NNHS tot en met 2020 echter niet legitimeren. In het licht van de praktijk, de vorderingen van RBV en het vonnis van de rechtbank ligt het veeleer voor de hand om te onderscheiden in de periode tot 2015, waarin het LVB (2004 en) 2008 leidend was, en de periode daarna, waarin anticiperend werd ge(niet-)handhaafd op grond van het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS, zij het dat de Staat dat anticiperend niet-handhaven sinds dit jaar combineert met een cap van 478.000 vliegtuigbewegingen.
282. Ook als het vonnis anders wordt gelezen en de rechtbank uitsluitend op de totstandkoming van het LVB 2008 zou hebben gedoeld, betekent dat niet – zoals de Staat in randnummer 7.4.3 van zijn memorie van grieven betoogt - dat de vorderingen van RBV inmiddels zijn verjaard. De hinder die het gevolg is van die onrechtmatigheid – en dus de inmenging met art. 8 EVRM - is immers een voortdurend feit. Uit de vorderingen (en uit het (tussen)vonnis van de rechtbank Den Haag) volgt ook duidelijk dat het RBV om een beëindiging althans beperking van die hinder is te doen.

2.5.2 De vereisten van fair balance

283. De zeer uitvoerige historische omschrijving van de totstandkoming van het LVB 2008, de Alderstafel, de ontwikkeling en toepassing van het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS en de na 2022 ontwikkelde luchtvaartplannen die de Staat geeft in pagina's 32-85 van zijn memorie, kunnen niet afdoen aan de conclusie van de rechtbank dat de Staat de door art. 8 EVRM voorgeschreven belangenafweging niet op de juiste wijze heeft uitgevoerd.
284. Voorafgaand aan een feitelijke bespreking van die ontwikkelingen, is van belang helder te hebben wat de vereisten van een fair balance concreet zijn. De fair balance toets van het EHRM vormt een uitwerking van de noodzakelijkheidstoets die wordt voorgeschreven door art. 8 lid 2 EVRM, en komt neer op de vraag of de Staat een passende belangenafweging heeft gemaakt tussen individuele rechten en het nagestreefde algemene belang. Blijkens de rechtspraak van het EHRM omvat het begrip fair balance zowel procedurele als materiële vereisten. Voor die laatste categorie is het al genoemde noodzakelijkheidsvereiste leidend: er moet een dringende maatschappelijke behoefte bestaan voor de inmenging en de inmenging mag niet leiden tot een onevenredige last voor individuen. Daarnaast kijkt het EHRM naar het besluitvormingsproces als zodanig. Dit procedurele aspect omvat verschillende vereisten, die in de zaak van Taşkin e.a. t. Turkije door het Hof als volgt zijn uiteengezet:

Where a State must determine complex issues of environmental and economic policy, the decision-making process must firstly involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals' rights and to enable

²⁴⁷ Vgl. hetgeen hierboven is aangevoerd in onderdeel 3.3.

them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake (...). The importance of public access to the conclusions of such studies and to information which would enable members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question (...). Lastly, the individuals concerned must also be able to appeal to the courts against any decision, act or omission where they consider that their interests or their comments have not been given sufficient weight in the decision-making process (...).²⁴⁸

285. Naarmate lidstaten een ruimere beoordelingsvrijheid hebben bij de materiële afweging, komt aan de procedurele waarborgen een grotere betekenis toe.²⁴⁹ Uit de jurisprudentie van het EHRM kunnen vijf procedurele vereisten worden afgeleid voor een eerlijk en passend besluitvormingsproces:

- i. **Grondig onderzoek en evaluatie:** De Staat moet alle belangen adequaat in kaart brengen en alle risico's terdege laten onderzoeken. In genoemde zaak van Taşkin tegen Turkije benadrukte het Hof dat bij beslissingen over milieugevaarlijke activiteiten de autoriteiten vooraf wetenschappelijke risico-analyses moeten laten uitvoeren. Niet elk detail hoeft met volledige zekerheid of *'comprehensive and measurable data'* onderbouwd te zijn, maar een passende afweging begint bij gedegen informatie.²⁵⁰ De zorgvuldigheidsverplichtingen van de Staat brengen tevens mee dat de Staat het afwegingskader met de tijd ook zal moeten herevalueren.²⁵¹
- ii. **Inspraak en participatie van betrokkenen:** Een fair balance vergt dat degenen wier rechten op het spel staan, voldoende inspraak krijgen in het besluitvormingsproces, en dat hun belangen en bezwaren actief worden meegewogen. Zo kijkt het EHRM naar *"the extent to which the views of individuals were taken into account"*.²⁵²
- iii. **Transparantie en informatieverstrekking:** Art. 8 omvat tevens een informatieplicht. Betrokken burgers moeten toegang hebben tot volledige en relevante informatie over de besluitvorming en de mogelijke gevolgen voor hun rechten.²⁵³
- iv. **Motiveringsplicht/ kenbare belangenafweging:** De belangenafweging onder art. 8 EVRM moet ook zichtbaar zijn. Dat betekent dat voor betrokkenen duidelijk moet zijn welke belangen in welke mate zijn meegewogen en hoe een eventueel hoger belang concreet tegen individuele belangen wordt afgezet.²⁵⁴
- v. **Rechterlijke controle en effectief rechtsmiddel:** Tot de procedurele waarborgen van

²⁴⁸ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 119. Zie ook EHRM 21 juli 2011, nr. 38182/03 (Grimkovskaya t. Oekraïne), para. 69.

²⁴⁹ EHRM 25 september 1996, nr. 20348/92 (Buckley t. Verenigd Koninkrijk), para. 76.

²⁵⁰ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije). Zie ook EHRM (GC) 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland).

²⁵¹ Zo vloeit bijvoorbeeld voort uit EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland) en uit de verschillende standaarden over het betrachten van gepaste zorgvuldigheid bij activiteiten met een negatieve klimaatimpact, zoals de Guiding Principles on Business and Human Rights en de OECD Guidelines. Vgl. ook ICJ, Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 26 september 1997, para. 140: *"Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development. For the purposes of the present case, this means that the Parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabčíkovo power plant."*

²⁵² EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 118.

²⁵³ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije); EHRM 19 februari 1998, nr. 14967/89 (Guerra e.a. t. Italië), para. 60. Zie ook EHRM 14 februari 2012, nr. 31965 (Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk), para. 249.

²⁵⁴ EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland), para. 128, 128-132.

art. 8 EVRM behoort ten slotte ook het recht om de proportionaliteit van een inbreukmakende maatregel te laten beoordelen door een rechter.²⁵⁵

286. Het is dus niet voldoende om te *stellen* dat een belangenafweging is gemaakt en dat alle belangen daarin zijn meegewogen. De Staat moet ook *inzichtelijk maken* hoe de verschillende belangen daarin een rol hebben gespeeld. Zonder die informatie kan immers niet worden geconcludeerd dat er inderdaad een evenwicht is gevonden en dat de inbreuk noodzakelijk is in het licht van een dringende maatschappelijke behoefte.

Onjuiste duiding arrest Powell en Rayner t VK

287. Voordat in het volgende onderdeel nader wordt toegelicht waarom de Staat niet aan de voornoemde vereisten van een fair balance heeft voldaan, dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst bij de duiding die de Staat geeft van het arrest Powell and Rayner van het EHRM.²⁵⁶ De Staat suggereert in randnummers 6.5.4 en 2.5-2.7 ten onrechte dat het EHRM in dat arrest zou hebben geoordeeld dat de Britse overheid ("ruimschoots") aan zijn verplichtingen uit hoofde van art. 8 EVRM had voldaan, en dat de klagers daarom niet in hun klachten konden worden ontvangen.
288. In werkelijkheid had de Commissie de klachten van Powell en Rayner op grond van art. 6 en 8 EVRM kennelijk ongegrond verklaard, en lag de schending van art. 8 EVRM daarom helemaal niet bij het hof voor. Dat volgt ook expliciet uit rechtsoverweging 29 en uit het dictum van het arrest:

The Court is "precluded from reviewing on their merits ... the complaints rejected as manifestly ill-founded, but empowered to entertain those complaints which the Commission has declared admissible" (see the Boyle and Rice judgment of 27 April 1988, Series A no. 131, p. 24, § 54). [...]

Accordingly the Court agrees with the Commission and the Government that it has no jurisdiction in the present case to rule on the grievances under Articles 6 and 8, independently of their relevance within the context of Article 13.

[...]

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Holds that it has no jurisdiction to entertain the applicants' complaints under Articles 6 § 1 and 8.

289. Het arrest gaat dan ook niet over de vraag of in het Verenigd Koninkrijk een fair balance was getroffen, maar of het recht van klagers op een effectief rechtsmiddel onder art. 13 in het geding was. Daarbij past het Hof naar vaste rechtspraak een *arguability* toets toe; art. 13 EVRM vereist slechts een nationaal rechtsmiddel als de onderliggende klacht *arguable* is.²⁵⁷ Daarbij spelen dezelfde omstandigheden die hebben geleid tot niet-ontvankelijkheid van de klacht onder art. 8 EVRM weliswaar een rol, maar het Hof kan daaraan voor wat betreft art. 8 geen enkele consequentie verbinden (en dus ook geen inhoudelijke proportionaliteitstoets uitvoeren). De enige vraag die voorlag was immers of de schending van art. 8 voldoende verdedigbaar was om een nationaal rechtsmiddel te vereisen. Dat volgt ook uit de formuleringen in paragraaf 45 en 46, waarin het Hof beslissend acht dat de gestelde schending niet *arguable* is ("*cannot*

²⁵⁵ EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 119; zie bijvoorbeeld ook EHRM 21 september 2010, nr. 37341/06 (Kay e.a. t. Verenigd Koninkrijk), para. 68; EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04 (McCann t. Verenigd Koninkrijk), para. 50.

²⁵⁶ EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk).

²⁵⁷ Vgl. EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk), para. 31; EHRM 27 april 1988, nrs. 9659/82 9658/82 (Boyle en Rice t. Verenigd Koninkrijk), para. 52-54; EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (Klass e.a. t. Duitsland), para. 64.

arguably be said", "no arguable claim").

290. Uit het arrest kan dus wèl worden afgeleid dat de hinderklacht van klagers volgens het hof te weinig substantie had om een beroep op art. 13 EVRM te rechtvaardigen, maar niet - zoals de Staat betoogt - dat het Verenigd Koninkrijk materieel aan zijn verplichtingen uit hoofde van art. 8 EVRM had voldaan, laat staan welke maatstaven daarvoor zouden gelden. Het hof was procesrechtelijk niet bevoegd om die beoordeling te maken.
291. Ook feitelijk gaat de vergelijking met Powell en Rayner niet op. Niet goed te volgen is de stelling van de Staat in randnr. 6.5.4 dat "Heathrow mínder vliegtuigbewegingen per jaar verwerkt dan Schiphol en de klagers in die zaak substantieel meer geluidsbelasting ondervonden dan omwonenden van Schiphol". De klacht van Powell en Rayner dateert van 1980 en de uitspraak van het EHRM van 1990. Het jaarlijkse vliegverkeer op Heathrow groeide in die periode van 267.110 tot 368.261 vliegtuigbewegingen²⁵⁸ - aanzienlijk minder dan Schiphol nu. De Staat maakt op niet inzichtelijk waarop hij baseert dat klagers of andere omwonenden rond Heathrow desondanks 'substantieel meer geluidsbelasting' zouden hebben ondervonden. Zoals uit het arrest volgt, werkte het VK in die periode met contouren gebaseerd op de *Noise and Number Index* (NNI).²⁵⁹ Het NNI-systeem was een verouderde Britse geluidsmaat die alleen piekgeluid boven 80 PNdB meerekende, uitsluitend vluchtpassages tussen 06.00 en 18.00 uur in de zomermaanden betrok, voorbijgng aan avond- en nachtgeluid, en geen etmaal- of jaargemiddelden berekende. De op NNI-contouren gebaseerde 'geluidsbelasting' is niet vergelijkbaar met de Nederlandse dB Lden- en dB Lnight-waarden. Uit het gegeven dat klagers binnen bepaalde NNI-contouren vielen (resp. 35 en 60 NNI, gekoppeld aan *low noise-annoyance* en *severe noise-annoyance*) kan dan ook niet worden afgeleid dat zij "meer geluidsbelasting" ondervonden dan hedendaagse omwonenden van Schiphol. De gehanteerde maatstaven drukken fundamenteel verschillende grootheden uit, op verschillende tijdvakken van het etmaal en in verschillende seizoenen, volgens verschillende akoestische schalen en met verschillende drempelwaarden. Wel duidelijk is dat het aantal vliegtuigbewegingen op Heathrow airport in de relevante periode aanzienlijk lager was dan het huidige vliegverkeer op Schiphol. Het NNI-systeem volgend, valt uit het arrest van Powell en Rayner hooguit af te leiden dat er rond Heathrow destijds 6.500 ernstig gehinderden waren;²⁶⁰ beduidend minder dan het aantal ernstig gehinderden rond Schiphol.
292. Uit de hierboven besproken relevante en actuele jurisprudentie van het EHRM die wèl ziet op de noodzakelijkheidstoets van art. 8 EVRM en de fair balance, volgt dat daartoe een grondige belangenafweging moet worden gemaakt, waarbij alle relevante belangen zorgvuldig in beeld worden gebracht.

2.5.3 Geen adequate, inzichtelijke afweging van belangen in het Schipholdossier

293. Volgens de rechtbank heeft de Staat niet aannemelijk gemaakt "dat hij bij de besluitvorming over het luchtverkeer van en naar Schiphol een passend gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, en evenmin dat hij de betrokken belangen op passende wijze tegen elkaar heeft afgewogen". De rechtbank overwoog in dat verband onder meer dat de Staat steeds de hubfunctie van Schiphol voorop heeft gesteld en zo "alleen

²⁵⁸ UK Civil Aviation Authority, Data on airports and airlines, 1983-1997, te raadplegen via <https://www.caa.co.uk/data-and-analysis/uk-aviation-market/airports/uk-airport-data/uk-airport-data-1983-1997/>.

²⁵⁹ Vgl. EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk), para. 10.

²⁶⁰ EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk), para. 9.

de restruimte wordt verdeeld die de hubfunctie voor andere belangen overlaat, zonder dat wordt afgewogen of die restruimte wel voldoende is in het licht van het gewicht van de overige belangen”.

294. Ook uit hetgeen de Staat in zijn vierde grief heeft aangevoerd volgt niet dat de Staat een passende belangenafweging heeft gemaakt.
295. De Staat bespreekt in dit verband zeer uitvoerig wat hij sinds 1995 allemaal zou hebben ondernomen. Zoals hierboven besproken meent RBV dat de vraag of er sprake was van een fair balance bij de totstandkoming van het LVB 2008 niet direct van belang is voor de beoordeling van haar vorderingen. Wel is het vereiste van gelijkwaardige bescherming destijds door de Staat op een bepaalde manier toegepast, tegen welke toepassing RBV zich in deze procedure verweert (vgl. onderdeel 3.3 van deze memorie. Die interpretatie vormt voor een deel nog altijd de basis voor de huidige disbalans. RBV verwijst in dit verband ook naar onderdeel 3.3 van haar dagvaarding.
296. Als er uit het overzicht van de Staat iets blijkt, is het wel hoe (i) al sinds 1995 de effecten van de groei van Schiphol voor omwonenden steevast ongunstiger uitpakken dan in het groeibeleid tot uitgangspunt wordt genomen;²⁶¹ (ii) daarop door het kabinet telkens opnieuw ‘stevig wordt ingezet’ op een beperking van de hinder,²⁶² waarbij (iii) evenwel niet aan de groeiambities wordt getornd.²⁶³ De conclusie die de Staat trekt na meer dan 50 pagina’s waarin dit patroon wordt omschreven, luidt vervolgens doodleuk:

Reeds sinds 1995 stelt de Staat als eis dat groei van Schiphol niet leidt tot een toename van hinder.²⁶⁴

297. Dat dit patroon zelfs al veel langer duurt, blijkt uit het uitgebreide achtergrondartikel van NRC: Wonen onder Schiphol: slapeloos, radeloos, rechteloos (**productie 163 RBV**).²⁶⁵ Daarin wordt ook duidelijk dat toenmalig minister van financiën Wim Kok in

²⁶¹ Zoals (i) voor de periode voorafgaand aan het LVB 2008 in MvG r.nr. 6.2.18, waarin de minister van V&W al in 2000 constateert “dat de luchtvaart op Schiphol geluidsefficiënter is geworden”, maar dat “de sterke groei van het aantal vliegtuigbewegingen dit effect echter weer voor een belangrijk deel teniet [heeft] gedaan” en dat bovendien de hinderbeleving van de bevolking is toegenomen. Of (ii) voor de periode waarin het NNHS werd toegepast in MvG r.nr. 6.3.34 waarin de Staat de ORS aanhaalt die vaststelt “dat de hinder voor omwonenden in de periode 2010 – 2020 mede is toegenomen door het toegenomen aantal vliegtuigbewegingen, terwijl de hinderbeperkende maatregelen in de operatie volgens de ORS onvoldoende de hinder vanwege het toegenomen aantal vliegtuigbewegingen hebben gecompenseerd”. Of (iii) MvG r.nr. 6.3.35 waarin de Staat stelt: “Duidelijk is dat de hinderbeleving zich niet ontwikkelt op de wijze die bij de totstandkoming van het Aldersakkoord was verwacht: kennelijk is de gevoeligheid van de omgeving voor vliegtuighinder toegenomen”, waarna wordt geconstateerd dat “de BR-relaties die destijds werden gehanteerd [...] mogelijk niet langer representatief zijn”. Of (iv) MvG r.nr. 6.3.40 waarin de Staat verwijst naar de brief van Alders uit 2019, waarin eveneens wordt vastgesteld dat de beoogde hinderreductie “in ieder geval niet in de ogen van de bewoners is bereikt”. Of (v) MvG r.nr. 6.4.1 waarin de Staat samenvat dat de “aanvankelijke verwachtingen rondom hinderreductie door het NNHS onvoldoende [waren] uitgekomen”. Zie verder: dagvaarding RBV, hoofdstuk 3-5.

²⁶² Zoals in 2005 door “de sterke inzet op maatregelen om de hinder terug te dringen” (MvG 6.2.20); of met het LVB 2008 door “een voortdurende aandacht voor de verbetering van de hindersituatie” (MvG 6.2.32), gevolgd door “meer structurele hinderbeperking” (MvG 6.2.36); “commitment [...] aan een verdere hinderreductie voor de middellange termijn” (MvG 6.2.42); “een nieuwe balans” vanaf 2020 (MvG 6.3.22, 6.4); “aanvullende en aantoonbare hinderreductie” (MvG 6.4.1), “minder negatieve gezondheidseffecten” (MvG 6.4.6) en recent opnieuw de “wens om het aantal ernstig geluidsgehinderden aanzienlijk te reduceren” (MvG 6.4.41).

²⁶³ Zie daarvoor dagvaarding RBV, onderdeel 7.2.4; pleitaantekeningen 30 januari 2024; memorie van grieven Staat, randnrs. 6.2.2; 6.2.5, 6.2.20; 6.2.27; 6.3.31; 6.3.32.

²⁶⁴ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.5.1.

²⁶⁵ NRC, ‘Wonen onder Schiphol: slapeloos, radeloos, rechteloos’, 22 mei 2025 (productie 163 RBV), pp. 4-5.

1988 al in de ministerraad concludeerde dat de afgesproken beperking van ernstige geluidshinder en de gewenste groei van Schiphol “niet met elkaar in overeenstemming zijn te brengen”. Bijna veertig jaar later ervaren omwonenden die werkelijkheid nog elke dag.

298. Hieronder worden de verschillende periodes en ontwikkelingen die volgens de Staat de conclusie rechtvaardigen dat er wel degelijk een fair balance is gemaakt, nader besproken. Het betreft achtereenvolgens de totstandkoming van het LVB 2008 en de gelijkwaardigheidscriteria (3.5.3.1); de Alderstafel (3.5.3.2); het anticiperend (niet-)handhaven van het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS (3.5.3.3); en de op de Hoofdlijnenbrief voortbouwende “nieuwe balans”, waaronder de aanpassing van het Actieplan Geluid en de herintroductie van het groeimodel (3.6.3.4). Ook andere maatregelen herstellen de fair balance niet (3.5.3.5).

2.5.3.1 LVB 2008 (en gelijkwaardigheidscriteria) ≠ fair balance

299. Nogal gekleurd is het beeld dat de Staat schetst van de totstandkoming van het LVB 2008, zonder daarbij een woord te wijden aan het door het kabinet verwoordde en door de rechtbank geciteerde uitgangspunt dat “als er na 2005 nieuwe gehinderden zijn bijgekomen doordat er nieuwe woningen binnen de geluidscontouren zijn gebouwd *‘de luchtvaartsector daar niet op wordt afgerekend’*”.²⁶⁶ Evenmin gaat de Staat in op de andere door RBV in onderdeel 3.3.4.2 van haar dagvaarding omschreven ongerijmdheden bij de actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria in 2007 en 2008, die ervoor moesten zorgen dat de actualisering in elk geval niet zou leiden tot een beperking van de groeiruimte voor de luchtvaart.
300. RBV heeft in haar dagvaarding – en opnieuw hiervoor bij de bespreking van de zesde grief van de Staat – laten zien dat óók indien aan de gelijkwaardigheidscriteria wordt voldaan, daarmee nog geen sprake is van het wettelijk vereiste gelijkwaardig beschermingsniveau, laat staan van een fair balance. De rechtbank heeft haar daarin voor wat betreft de toepassing van het NNHS gelijk gegeven. In incidentele grief 1 licht RBV toe dat – de redenering van de rechtbank in r.o. 6.37 volgend – de conclusie voor het LVB 2008 hetzelfde moet zijn.
301. Hoe dan ook geldt dat voor zover al zou worden aangenomen dat er bij de totstandkoming van het LVB 2008 een fair balance was gemaakt, die fair balance al nu, bijna twintig jaar later, niet meer actueel zou zijn. Een van de vereisten van art. 8 EVRM is immers de tijdige herijking van de belangenafweging.

2.5.3.2 Alderstafel ≠ fair balance

302. Ook de voorstelling van zaken die de Staat geeft van de Alderstafel en de uitkomsten daarvan, doet geen recht aan de feiten. Dat de (twee) vertegenwoordigers van de omwonenden uiteindelijk geen bezwaar maakten tegen het eerste advies voor de korte termijn kan, gezien de alternatieve scenario’s die daar op tafel hadden gelegen, niet verrassen.²⁶⁷ Voor wat betreft de adviezen voor de middellange termijn geldt het volgende.

²⁶⁶ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.29.3 onder verwijzing naar de conclusie van antwoord van de Staat, randnr. 5.3.28, en het kabinetsstandpunt Schiphol, april 2006 (productie 159 RBV), p. 23.

²⁶⁷ Vgl. memorie van grieven Staat, randnr. 6.2.25: “De achtergrond hiervan is dat Schiphol aan de Alderstafel heeft verklaard dat zij tot 2010 maximaal 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar wil toestaan, en daarmee bereid is een beperking te accepteren ten opzichte van de óók overwogen exploitatiegroei naar 500.000 of 520.000 vliegtuigbewegingen.”

Er was destijds al geen brede consensus; nu in ieder geval niet meer

303. Allereerst moet worden opgemerkt dat de uitkomsten van het Aldersakkoord in 2008 niet werden gedragen door de brede consensus die door de Staat (en de Luchtvaartmaatschappijen²⁶⁸ en RSG²⁶⁹) wordt gesuggereerd. In werkelijkheid was er onder de omwonenden van Schiphol al vóór de afronding van het eindadvies onvrede over de inhoud daarvan, en stelden de bewonersvertegenwoordigers achteraf vast dat zij niet zouden hebben ingestemd als zij de uitwerking van het nieuwe stelsel (het NNHS) hadden voorzien.
304. De vertegenwoordiger van de VGP (de vereniging van bewonersplatforms) – het enige lid van de bewonersdelegatie dat rechtstreeks namens de bewonersplatforms aan tafel zat – verliet daags voor het Advies middellange termijn (ook bekend als het Aldersakkoord) de Alderstafel uit onvrede over het nieuwe stelsel, waarin het strikt preferentieel baangebruik in de plaats kwam van handhavingpunten en grenswaarden (**productie 164 RBV: Artikel Luchtvaartnieuws d.d. 27 september 2008**).²⁷⁰ Vanaf dat moment namen uitsluitend nog twee bewonersvertegenwoordigers deel die vanuit CROS waren afgevaardigd, waarbij wordt opgemerkt dat de bewonersleden van de CROS niet door de achterban zijn gekozen, maar door gemeenten zijn aangezocht.²⁷¹
305. De bewonersvertegenwoordigers in de Omgevingsraad Schiphol lieten in 2021, na een aantal jaar praktijkervaring met de werking van het stelsel bij een groter aantal vliegtuigbewegingen, weten:

Op grond hiervan zouden wij als bewoners indertijd negatief hebben geadviseerd over het NNHS. Zoals ook uit de milieueffectrapportage (MER) blijkt, neemt namelijk het aantal gehinderden sterk toe, en de stap van 450.000 naar 500.000 vluchten heeft een sterk negatieve impact op de omgeving gehad. Het uitgangspunt van het Aldersakkoord dat groei gepaard zou gaan met een gelijktijdige afname van het aantal gehinderden is daarmee niet waargemaakt. Integendeel, het aantal gehinderden is gestegen in plaats van gedaald. Ook heeft de ervaring inmiddels geleerd dat het NNHS onvoldoende lokale bescherming biedt door de ruime regels en vele uitzonderingen op de vliegeregels en het sturen op totalen voor de Schipholregio.²⁷²

Groei naar 500.000 was in het Aldersadvies afhankelijk van daadwerkelijke hinderreductie

306. Voorts maakte het Aldersadvies zelf ook een heel nadrukkelijk voorbehoud, nu daarin groei afhankelijk wordt gemaakt van de werkelijke hinderreductie.
307. Het Aldersakkoord van 2008 hanteert het volgende uitgangspunt:

Het advies is een en ondeelbaar. De voorgestelde maatregelen – met betrekking tot de volumebegrenzing op Schiphol, de hinderbeperking, de omgevingskwaliteit en een nieuw normen- en handhavingstelsel – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienen dan ook in onderlinge samenhang te worden uitgevoerd.²⁷³

En maakt het volgende expliciete voorbehoud:

Iedere 4 jaar vindt er door de betrokken partijen een beoordeling plaats van de mate waarin de

²⁶⁸ Memorie na tussenkomst LVM, hoofdstuk 5 onder D.

²⁶⁹ Memorie na tussenkomst RSG, onderdeel 4.4.

²⁷⁰ Luchtvaartnieuws, 'Omwonenden stappen uit overleg uitbreiding Schiphol (Alderstafel)', 27 september 2008. (productie 164 RBV): Het opstappen leidde tot een scheuring onder omwonenden.

²⁷¹ De CROS was een Commissie als bedoeld in art.8.36 van de Wet Luchtvaart. In 2015 is de Alderstafel opgeheven, want samengevoegd met de CROS tot de ORS, tegenwoordig MRS. In de Wlv is de CROS omgevormd naar de ORS (Tk 29665-202).

²⁷² Zienswijze LVB1, Bewoners Omgevingsraad Schiphol 26 maart 2021 (productie 102 RBV), p. 2.

²⁷³ Aldersadvies 1 oktober 2008 (productie 88 Staat), p. 11 (Uitgangspunten en overwegingen, onder b).

hinderbeperking is gerealiseerd en of de sectorpartijen op schema liggen. Mocht de sector – behoudens overmacht – niet aan haar verplichtingen voor hinderbeperking voldoen dan stellen de sectorpartijen daarmee de in dit advies overeengekomen groei-doelstelling zelf ter discussie. Immers alle partijen onderschrijven het principe dat tegenover groei hinderbeperking dient te staan. In die zin is er sprake van een voorwaardelijk pakket. De afgesproken groei geldt, tenzij zou blijken dat de maatregelen die tot hinderbeperking moeten leiden niet of in onvoldoende mate ten uitvoer worden gebracht.²⁷⁴

308. Over de hinderbeperkende maatregelen stelt het advies:

Als gevolg van het totaalpakket aan hinderbeperkende maatregelen zal er in 2020 een reductie van tenminste 5% van ernstig gehinderden in de 48 dB(A) Lden (het zogenaamde 'buitengebied') ten opzichte van de grens voor gelijkwaardigheid optreden.²⁷⁵

Die hinderreductie heeft zich evenwel niet verwezenlijkt

309. Het uitgangspunt dat strikt preferentieel vliegen zou leiden tot de minste geluidgehinderden is onjuist gebleken. Een hinderreductie heeft niet plaatsgevonden. De Staat concludeert in zijn memorie van grieven ook dat de geluidhinder is toegenomen:

Uit het Actieplan 2024-2029 volgt namelijk dat de absolute geluidhinder in de periode 2016-2020, ondanks alle maatregelen uit het NNHS, niet is afgenomen, maar gestegen. Die toename van de geluidhinder blijkt bijvoorbeeld ook uit een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2022. Het Planbureau constateert op basis van onderstaande grafiek dat de ernstige hinder en ernstige slaapverstoring tot 2019 – het jaar waarin Schiphol de maximale capaciteit heeft bereikt – is toegenomen.²⁷⁶

310. Dat laat zich verklaren door de toename van het aantal vliegtuigbewegingen die onder het vliegen conform het NNHS mogelijk zijn gemaakt. Strikt preferentieel baangebruik, dat zou moeten leiden tot gebruik van de minst hinder veroorzakende banen (de primaire banen), heeft bij een bepaalde hoeveelheid vliegtuigbewegingen geen praktisch effect meer omdat die primaire banen al goeddeels worden 'volgevlogen'. Gevolg daarvan is dat het LVB NNHS juist de ruimte heeft geboden om meer gebruik te maken van de secundaire banen,²⁷⁷ en dat de overlast overal is toegenomen.

311. Die gevolgen voor het secundair baangebruik bij een bepaald aantal vliegtuigbewegingen werd recent ook nog door minister Madlener bevestigd:

Het lid De Groot van de VVD vraagt: wat is de reden dat er meer gebruik wordt gemaakt van de secundaire banen? Volgens mij heb ik ook de PVV hierover gehoord. Op Schiphol worden de start- en landingsbanen ingezet die per saldo voor de minste hinder zorgen. Dat zijn de Kaag- en de Polderbaan. Bij een groter aantal vliegbewegingen moeten vaker secundaire banen worden ingezet, omdat het verkeer niet allemaal op de primaire banen kan worden afgehandeld. Inmiddels is het aantal vliegtuigbewegingen weer op het niveau dat [dat] vaak aan de orde is. Door een aantal veiligheidsmaatregelen moet de Aalsmeerbaan ook vaker worden ingezet in plaats van de Kaagbaan. De ILT handhaaft nu als bij overschrijdingen niet gevlogen wordt volgens het NNHS. Elke baan je moet kiezen is ook afhankelijk van het weer, maar het heeft ook met capaciteit te maken.²⁷⁸

²⁷⁴ Aldersadvies 1 oktober 2008 (productie 88 Staat), p. 13 (conclusie en aanbeveling).

²⁷⁵ Aldersadvies 1 oktober 2008 (productie 88 Staat), p. 17 (Hinderbeperkende maatregelen, onder c).

²⁷⁶

Memorie van grieven, randnr. 6.4.7.

²⁷⁷ Zie ook dagvaarding RBV hoofdstuk 4 en hiervoor in de memorie onder 2.2.4.7.

²⁷⁸ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 52.

312. De To70 notitie van 3 mei 2023 die de Staat als productie 16 heeft ingebracht in het hoger beroep van de kort gedingprocedure over de experimenteerregeling, omschrijft hetzelfde effect (**productie 165 RBV: To70, Nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol**):

De sector kan met operationele stuurmaatregelen de verdeling van het geluid over de omgeving beïnvloeden. Met stuurmaatregelen kunnen niet-preferente banen meer worden gebruikt; het meer inzetten van de preferente banen, de Kaagbaan en Polderbaan, is echter niet mogelijk: deze banen worden in het systeem met strikt preferentieel baangebruik al maximaal ingezet. Op basis van de verkeersprognose voor 2023 'knellen' grenswaarden bij de Aalsmeerbaan (punten 20, 24 en 25), de Buitenveldertbaan (punt 20), de Zwanenburgbaan (punten 18, 19 en 30) en de Kaagbaan (punt 33). Doordat vooral rond de niet-preferente banen de grenswaarden 'knellen' en meer preferent baangebruik dus niet mogelijk is, zijn operationele stuurmaatregelen niet effectief. Dit is onderzocht in het MER en opnieuw beschouwd bij de inschattingen van het "passend jaarvolume" door To70 in 2022 en 2023.²⁷⁹

313. In dat kader is de stelling in het schema van de Luchtvaartmaatschappijen dat onder het LVB 2008 stuurmaatregelen genomen zouden worden die zouden leiden tot een belasting van méér mensen om overschrijdingen van handhavingspunten te voorkomen evident onjuist.²⁸⁰ Gedurende het gedoogdecennium is gebleken dat er onder het LVB 2008 juist uitgeweken had moeten worden naar primaire banen, om overschrijdingen in handhavingspunten bij secundaire banen te voorkomen.
314. Dat en waarom de hinderreductie zich niet heeft verwezenlijkt is door Alders zelf ook uitgelegd in zijn brief van 30 januari 2019, terugblikkend op de praktijk onder het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS:

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, ook al wordt die gehalveerd door de 50-50 regel. Daarmee is dus de paradox gecreëerd dat een geluidsreductie leidt tot een aanzienlijke volumestijging en daarmee gepaard gaande toename van overlast in het binnengebied, zonder dat de omwonenden daar iets merken van de hinderafname. Integendeel, hun woonklimaat wordt ernstig geschaad. Gelijktijdig moet worden vastgesteld dat er sprake is van een zodanige volumeontwikkeling dat er zowel op de primaire als de secundaire banen sprake is van een alsmaar toenemende ononderbroken stroom van bewegingen. De eerder aanwezige rustperiodes worden steeds korter. Daarnaast wordt door omwonenden tijdens de maatschappelijke consultaties het beeld dat geoordeeld kan worden op "gemiddeld" geluid (Lden benadering) beantwoord met de opmerking dat bewoners niet geconfronteerd worden met "gemiddeld geluid" maar – met steeds korter wordende onderbrekingen – met piekgeluiden. Het effect van stillere vliegtuigen is in dat licht niet of slechts beperkt waarneembaar. Verbeteringen die door de omwonenden niet of slechts beperkt waargenomen worden kunnen moeilijk een maatschappelijk gelegitimeerde basis vormen voor een ruimtebepaling op basis waarvan een volumeontwikkeling van 50-50 kan plaatsvinden.

²⁷⁹ To70, Nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 3 mei 2023 (productie 165 RBV), randnr. 12.

²⁸⁰ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.109.

Ook de voorwaarden voor rechtsbescherming hebben zich niet verwezenlijkt

315. Het feit dat de lokale effecten van het NNHS groter waren dan voorzien brengt niet alleen mee dat de door de Alderstafel gestelde voorwaarde voor groei onvervuld bleef, maar tevens de aanname onderuithaalde, waarop Schueler zijn conclusie van gelijkwaardige rechtsbescherming baseerde.^{281, 282} Schueler stelde immers tevens vast dat de (materiële) rechtspositie van een bewoner die kampt met ernstiger effecten dan voorzien, wel degelijk wordt verzwakt.²⁸³

Conclusie: het Aldersakkoord voldoet niet aan de vereisten van art. 8 EVRM

316. Gelet op de bovenstaande inzichten kan worden vastgesteld dat het Aldersakkoord niet berustte op gedegen onderzoek, en in elk geval niet (langer) volstaat om de voortdurende inmenging met de rechten van omwonenden onder art. 8 EVRM te rechtvaardigen. De Staat legt in zijn memorie de nadruk op het feit dat het om een 'akkoord' ging, maar inspraak en participatie van betrokkenen – voor zover daar al sprake van was – is niet het enige vereiste van art. 8 EVRM. Die omstandigheid ontslaat de Staat immers niet van de verplichting om de verschillende belangen deugdelijk in kaart te brengen en tegen elkaar af te wegen. In dit geval kan worden geconcludeerd dat de Staat de 'negatieve effecten van het afgesproken beleid voor de omwonenden niet deugdelijk in kaart heeft gebracht, althans niet op deugdelijke wijze in een herbeoordeling heeft betrokken toen de omvang van die effecten in de praktijk duidelijk was geworden.

2.5.3.3 Anticiperend handhaven LVB NNHS tussen 2015 en nu ≠ fair balance

317. Het feit dat zowel de uitvoering als de effecten van de adviezen van de Alderstafel anders bleken te zijn dan waar de betrokkenen destijds van zijn uitgegaan, had de Staat ertoe moeten brengen – ook vóór 2020 al – de balans te herijken en daarbij opnieuw de omwonenden te betrekken. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur ("Rli") stelde in 2016 ook al kritische vragen over de nadruk op de volumegroei en de daadwerkelijke bijdrage aan de economie.²⁸⁴
318. Toch heeft de Staat pas in 2022 voor het eerst onderzocht (althans stelde te onderzoeken) welke omvang Schiphol nodig zou hebben voor de economie. Toen bleek dat "de snelle groei van het aantal vliegtuigbewegingen na 2014", toen er ca. 438.000 vliegtuigbewegingen werden uitgevoerd, "eerder een nice tot have voor het vestigingsklimaat is geweest dan een must have".²⁸⁵ Ook in dat opzicht is moeilijk in te zien in hoeverre de Staat in de jaren sinds het Aldersakkoord in 2008 een deugdelijke (en vooral ook: actuele) fair balance heeft gemaakt, waaruit volgde dat de inbreuk noodzakelijk was en bleef in het licht van de 'dringende maatschappelijke behoefte'.
319. In werkelijkheid negeerde de Staat dat vliegen conform het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS niet zo uitpakte als gehoopt, en ging hij een decennium door met anticiperend handhaven bij gebreke van de noodzakelijke wettelijke verankering van de plannen van de Alderstafel. Daarbij bleef het door de minister toegestane

²⁸¹ B.J. Schueler, Rechtsbescherming onder het nieuwe normen en handhavingstelsel, september 2013 (productie 40 RBV), p. 16-17.

²⁸² Vgl. memorie van grieven, randnr. 6.3.29.

²⁸³ B.J. Schueler, Rechtsbescherming onder het nieuwe normen en handhavingstelsel, september 2013 (productie 40 RBV), p. 16.

²⁸⁴ *Mainports voorbij*, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur 2016 (productie 43), p. 11. Vgl. dagvaarding RBV, randnr. 358.

²⁸⁵ Bestemmingenanalyse adequate bereikbaarheid IenW (Bijlage 3A bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (Productie 77 RBV), pp. 9-10.

maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen nog tot 2025 de basis van de vliegoperatie, terwijl ambtenaren al vaststelden dat het 'zeer de vraag' is of het LVB NNHS houdbaar is, "als het überhaupt lukt om vast te leggen".²⁸⁶

320. De adviezen van de Alderstafel, het Aldersakkoord uit 2008 en het Eindadvies uit 2013 – zoals ook in het voorgaande onderdeel is duidelijk geworden - niet worden gebruikt om te betogen dat er sinds de start van het anticiperend handhaven in 2015 nog sprake is geweest van een *fair balance*. Daarbij is ook relevant dat bij het Aldersakkoord vanzelfsprekend niet is voorzien dat het LVB NNHS nooit ingevoerd of integraal toegepast zou worden.²⁸⁷ Alders stelde in zijn eindadvies juist voor om het NNHS "nu vast te leggen in formele wet- en regelgeving".²⁸⁸ Reeds daarom kan de Alderstafel niet gebruikt worden om voortdurende anticiperend handhaven te vergoelijken.
321. De overweging van de Staat in zijn memorie van grieven dat "de materiële winst van het anticiperend handhaven in ieder geval tijdelijk mocht opwegen tegen de vooral theoretische, procedurele nadelen"²⁸⁹ is in het licht van het voorgaande misplaatst, verlopen, en in elk geval niet houdbaar voor het overgrote deel van het gedoogdecennium, waarin ook de Staat zelf eerder concludeerde dat het zwaarwegend belang van omwonenden tot bescherming tegen geluidshinder zich niet langer met het anticiperend handhaven verdroeg.²⁹⁰
322. Niet voor niets werd het beleid vanaf 2008 dat door de Staat in deze procedure wordt bestempeld als de uitkomst van een 'fair balance', door de verantwoordelijk minister zelf in 2023 nog samengevat als vijftien jaar lang "knollen voor citroenen verkopen".²⁹¹

2.5.3.4 "Nieuwe balans" ≠ fair balance

323. De Staat heeft zijn memorie opgedeeld in een onderdeel 'Alderstafel en NNHS (2008 – 2020)' (MvG, 6.3) en 'Streven naar een nieuwe balans (medio 2019 – heden)' (MvG, 6.4), en stelt in dat kader dat het Aldersakkoord in 2020 "eindigde" (MvG, 6.4.1). Eerder is al opgemerkt dat dat onderscheid weinig zinvol en logisch is, maar het is in dat kader ook onnavolgbaar dat de Staat niet voorafgaand aan het eindigen van dat Aldersakkoord in 2020 nieuw, herijkt beleid heeft ontwikkeld op basis van actuele inzichten in de verschillende belangen en de onvoorziene gevolgen voor de hinder van het LVB NNHS.
324. In plaats daarvan kwam hij pas met de aankondiging van een nieuw beleid in juni 2022, tien maanden na de aansprakelijkstelling van RBV, en volgt uit de onderliggende stukken bij de Hoofdlijnenbrief ook dat de aanleiding voor de 'nieuwe balans' voornamelijk gelegen was in de juridische onhoudbaarheid van de ontstane situatie (gelet op het voortduren van het anticiperend handhaven en het ontbreken van de benodigde natuurvergunning).²⁹² En ondanks die 'nieuwe balans' in het beleid die in

²⁸⁶ Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekeningen balanced approach-procedure (productie 146 RBV), p. 4; Presentatie lenW, Balanced approach: stand van zaken d.d. 8 november 2024 (productie 147 RBV).

²⁸⁷ Zo is er nooit gehandhaafd op de vierdebaanregel, zie dagvaarding RBV, randnr. 128.

²⁸⁸ Aldersadvies 8 oktober 2013 (productie 91 Staat), p. 4.

²⁸⁹ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.3.42.

²⁹⁰ Vgl. pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, randnr. 16, onder verwijzing naar Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnrs. 1.20, 5.4, 5.9, 5.17, 12.2, 12.3.

²⁹¹ Volkskrant, 'Schiphol leek op weg om flink te krimpen. Waarom zwakt het kabinet dat plan nu af?', 1 september 2023 (productie 155 RBV): "Harbers belooft tegelijkertijd dat hij bewoners 'geen knollen voor citroenen' wil verkopen. 'Dat wordt al vijftien jaar gedaan.'" Dat gaat dus over de periode 2008-2023.

²⁹² Dit volgt bijvoorbeeld uit de Afwegingsnotitie Proportionaliteit, dat in het kader van het belang

2022 dan eindelijk werd aangekondigd, is de vliegoperatie op Schiphol nog tot november 2025 ingericht conform het (nooit ingevoerde en nooit meer in te voeren) LVB NNHS dat was voorzien met het Aldersakkoord.

325. De zoektocht naar een nieuwe balans en hoe die uit te voeren duurt inmiddels – voor zover die al medio 2019 begonnen zou zijn – alweer meer dan vijf jaar. De relevantie van de Luchtvaartnota 2020-2050 en het Coalitieakkoord 2021-2025 is voor RBV in dat kader onduidelijk (MvG, 6.4.2-6.4.8). Daarin worden uitgangspunten benoemd die ook in de andere hier besproken beleidsdocumenten veelvuldig worden belijfd (groei voorwaardelijk aan een afname van hinder en uitstoot), maar die zonder een vertaling in de praktijk geen zelfstandige betekenis hebben. De luchtvaartnota maakt verder expliciet dat de negatieve externe effecten voor de leefomgeving, het milieu en het klimaat nog moeten worden gekwantificeerd,²⁹³ en kan ook reeds daarom al niet op zichzelf de reflectie vormen van een fair balance.²⁹⁴
326. Dat die zoektocht en de verschillende paden die de Staat in dat kader heeft bewandeld geen inspanningen zijn die kunnen leiden tot het wegnemen van een art. 8 EVRM schending, heeft RBV al toegelicht in onderdeel 3.4 van deze memorie.
327. Voorop staat dat van de plannen die wél concreet zijn aangekondigd, niets terecht is gekomen. Alle beloftes van de Staat en het vonnis van de rechtbank Den Haag ten spijt, is de huidige situatie nog altijd die waarin het LVB 2008 geldt maar niet wordt gehandhaafd als conform het nog altijd niet ingevoerde – en ook niet meer in te voeren – LVB NNHS wordt gevlogen. De enige verandering is vooralsnog (indien de wijziging van het LVB standhoudt) dat de groei richting 500.000 vliegtuigbewegingen tijdelijk op 478.000 vliegtuigbewegingen is vastgezet. Die huidige situatie is – nog altijd – niet het resultaat van een deugdelijke belangenafweging in lijn met art. 8 EVRM. RBV zal ter toelichting daarvan ingaan op de totstandkoming van dat maximum.

Het startpunt van het huidige beleid: de Hoofdlijnenbrief ≠ fair balance

328. Het huidige beleid vindt zijn oorsprong in de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022 (productie 75 RBV). Anders dan de Staat thans stelt (MvG 6.4.11) werd in die brief geen “ondergrens van 440.000 vliegtuigbewegingen” gepresenteerd, maar, zoals de Staat in de conclusie van antwoord ook zelf beargumenteerde (CvA, 4.3.2 – 4.3.17), een nieuwe, brede afweging van verschillende publieke belangen met als resultaat de nieuwe balans in het Schipholdossier: vijf jaar lang een maximumaantal van 440.000 vliegtuigbewegingen vanaf 2023/2024.
329. Dat de balans zoals gepresenteerd in de Hoofdlijnenbrief in werkelijkheid niet het resultaat is geweest van een fair balance, volgt uit onderdeel 2.2 van deze memorie, hoofdstuk 9 dagvaarding en randnr. 97-109 van de pleitnotities in eerste aanleg.
330. RBV merkt daarover in samenvatting op dat aan de Hoofdlijnenbrief geen **gedegen onderzoek en evaluatie** ten grondslag ligt. Dat volgt uit:
- i. Het feit dat de belangen van omwonenden niet adequaat in kaart zijn gebracht:
 - Geen van de onderliggende stukken bij die brief gaat over de hindersituatie

“Gezondheid (geluidhinder)” de volgende drie problemen signaleert: i) rechtszekerheid omwonenden en verzoeken om nadeelcompensatie; ii) juridische procedures en verzoeken tot handhaving; en iii) de geluidpreferente Polderbaan en het stikstofvraagstuk, Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 76 RBV), pp. 1-2. Zie ook: Pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, onderdeel 6.2.1.

²⁹³ Luchtvaartnota 2020-2050 (productie 97 Staat), p. 34.

²⁹⁴ Vgl. onderdeel 3.5.2.

of andere negatieve effecten die omwonenden ondervinden van de luchtvaart. In de 'Achtergrondnotitie proportionaliteit', waarin de belangenafweging wordt toegelicht, wordt in het kader van "Gezondheid" slechts opgemerkt dat "het feit dat het LVB met daarin het NNHS nog niet is vastgesteld, leidt tot drie problemen", namelijk i) rechtszekerheid omwonenden en verzoeken om nadeelcompensatie; juridische procedures en verzoeken tot handhaving; en iii) de Polderbaan (het stikstofvraagstuk).²⁹⁵

- De belangen aan de zijde van de omwonenden zijn dus op geen enkele manier gekwalificeerd. In zowel de brief, als de onderliggende stukken, gaat het slechts om "minder geluidbelasting en minder emissies van CO2, stikstof, (ultra)fijnstof en andere schadelijke stoffen"²⁹⁶ en "aandacht [...] voor het verminderen van de hinder voor omwonenden van de luchthaven".²⁹⁷ Nergens is onderbouwd in hoeverre de belangen van de omwonenden beschermd worden door het nieuwe maximumaantal van 440.000 vliegtuigbewegingen en waarom die reductie afdoende zou zijn. Er wordt simpelweg aangenomen dat alle reductie voor omwonenden mooi meegenomen is.

vi. Het feit dat de 'pressing social need' niet deugdelijk in kaart is gebracht;

- De Staat heeft bij de Hoofdlijnenbrief wel een groot aantal stukken gepubliceerd die zien op het economisch belang van Schiphol. Het gaat om producties 77-82 van RBV. Daaruit volgt desondanks niet dat die belangen deugdelijk in kaart zijn gebracht.
- Inhoudelijk heeft de Staat in zijn bestemmingenanalyse, waaruit de 'noodzakelijke' omvang van Schiphol zou volgen, onnavolgbare keuzes gemaakt die ook door deskundigen zijn bekritiseerd. RBV verwijst daarvoor naar onderdeel 9.2 van haar dagvaarding.
- Maar belangrijker nog: uit de oplegnotitie bij de bestemmingenanalyse volgt dat de bestemmingenanalyse helemaal niet is gemaakt om te kijken welke omvang Schiphol zou moeten hebben voor de economie. In de oplegnotitie staat expliciet geschreven:

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.²⁹⁸

- Zoals RBV ook bij pleitnota al heeft toegelicht, is de bandbreedte van 400.000-440.000 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

²⁹⁵ Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 76 RBV), pp. 1-2.

²⁹⁶ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2.

²⁹⁷ Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 76 RBV), p. 1.

²⁹⁸ Oplegnotitie behorend bij bestemmingenanalyse voor adequate bereikbaarheid (bijlage 7 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022) (productie 82 RBV), p. 2. Zie ook onderdeel 9.2 dagvaarding RBV onder verwijzing naar (onder meer) SEO, Second Opinion Bestemmingenanalyse, mei 2022 (productie 80 RBV), p. 1: "Een verhouding tussen de GaWC-index en het toe te wijzen(in te schatten) aantal vluchtbewegingen is [...] (sterk) arbitrair en moeilijk te objectiveren."

2023 ca. 400.000 – 440.000 vliegbewegingen mogelijk zijn”.²⁹⁹ Vervolgens is dat als uitgangspunt genomen, en is de economische kant erbij “berekend”.

Ook heeft de Staat geen **kenbare belangenafweging** gemaakt:

- vii. De Staat lijkt in het geheel geen afweging gemaakt te hebben. De achtergrondnotitie proportionaliteit vat het goed samen:

In het coalitieakkoord is afgesproken dat in 2022 een samenhangend besluit over Schiphol en Lelystad zal worden genomen, waarbij het behoud van de hubfunctie gegarandeerd moet zijn, maar ook meer aandacht moet komen voor het verminderen van hinder voor omwonenden van de luchthaven.³⁰⁰

- viii. De hubfunctie moet worden “gegarandeerd”, maar er moet ook “aandacht komen voor” de omwonenden (een tekst die inmiddels bekend voorkomt). En zo geschiedde: het maximum werd bepaald op 440.000 en de restruimte kon worden ingezet voor het verminderen van de negatieve gevolgen.
331. Tot slot heeft de Staat bij de vormgeving van dit beleid – ondanks het feit dat RBV al tien maanden voorafgaand aan de aankondiging daarvan haar aansprakelijkstelling had verstuurd – geen enkele vorm van **inspraak en participatie van betrokkenen** betracht.
332. De Staat heeft met de Hoofdlijnenbrief dus geen deugdelijke belangenafweging gemaakt die de toets van art. 8 EVRM kan doorstaan. Inmiddels is ook duidelijk dat de Staat dat aangekondigde beleid allang weer heeft verlaten, zonder dat er sindsdien opnieuw een passende belangenafweging heeft plaatsgevonden.
333. De Hoofdlijnenbrief heeft wel het startpunt gevormd van het nieuwe beleid (zoals hieronder toe wordt gelicht), en is ook volgens de Staat van belang in het kader van de fair balance van het huidige beleid: in de nota van toelichting van de LVB-wijziging 2025 (waarmee een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd), onderbouwt de Staat de fair balance in het kader van art. 8 EVRM onder verwijzing naar de Hoofdlijnenbrief (waarin werd besloten om een maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen vast te leggen).³⁰¹

Van 440.000 naar 478.000: de balanced approach-procedure ≠ fair balance

334. De beslissingen die de Staat na de Hoofdlijnenbrief heeft gemaakt en die hebben geleid tot een aanpassing van het beleid van 440.000 naar 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 27.000 in de nacht, zijn nog veel minder zorgvuldig. Van enige belangenafweging, laat staan een deugdelijke, is helemaal geen sprake meer geweest.
335. Het enige dat er sindsdien is gebeurd, is dat de Staat de balanced approach-procedure heeft doorlopen. Dat de Staat die procedure in het geheel niet had hoeven voeren, zoals de rechtbank terecht overwoog, licht RBV nader toe in onderdeel 3.8.1 van deze memorie.
336. De Staat wijst er in zijn memorie op dat onder meer de verplichting om op zoek te gaan naar de meest kosteneffectieve maatregelen op grond van de Geluidsverordening

²⁹⁹ Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 76 RBV), p. 2.

³⁰⁰ Achtergrondnotitie proportionaliteit, bijlage 5 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 76 RBV), p. 1.

³⁰¹ Besluit van 6 mei 2025 tot wijziging van Luchthaven verkeersbesluit Schiphol, Staatsblad 2025, 119, onder kopje 4.1 Hogere regelgeving.

uitdrukkelijk een rol dient te spelen in de fair balance-toets,³⁰² en stelt dat de Staat aan de procedurele vereisten van een fair balance heeft voldaan door onder meer “het zwaarst denkbare, en overigens juridisch verplichte, participatietraject [te] doorlopen, om zich ervan te verzekeren dat alle spelende belangen voldoende zijn geïnventariseerd”.³⁰³ De minister van I&W heeft zelf ook meermaals gesteld dat hij middels de balanced approach-procedure een ‘fair balance’ zou hebben gemaakt:

Fair balance houdt in dat de verschillende belangen op een evenwichtige manier worden gewogen. Dat heeft het kabinet gedaan in het Balanced Approach proces en in het uiteindelijke maatregelenpakket.³⁰⁴

En (**productie 166 RBV: Kamerbrief d.d. 20 maart 2025**):

Om de gedoogsituatie te beëindigen en een nieuwe balans te vinden tussen de belangen van omwonenden en de luchtvaartsector is het kabinet de balanced approach-procedure voor Schiphol gestart.³⁰⁵

En:

Die fair balance is zelfs voorgeschreven in de procedure, in de Balanced Approach, waarbij krimp de last resort is. De krimp die je daarna zou kunnen uitvoeren, is dus het sluitstuk van de aanpak. [...] Dat komt dus uit op 478.000 vliegbewegingen. Wij denken daarmee voldaan te hebben aan de fair balance die we zoeken.”³⁰⁶

En:

Dat gaan we vastleggen via de Balanced Approachprocedure. Daar zit het woord «balanced» in, balans.”³⁰⁷

337. Maar de balanced approach-procedure in de zin van de Geluidsverordening staat volledig los van een fair balance in de zin van art. 8 EVRM. Dat de Staat de balanced approach-procedure heeft gevolgd, zegt dan ook nog niets over de vraag of de Staat een belangenafweging heeft gemaakt die verenigbaar is met art. 8 EVRM. RBV zet hieronder uiteen dat en waarom de uitgangspunten van een fair balance wezenlijk afwijken van die van de balanced approach procedure. Daaruit volgt ook dat de (door de Staat gevolgde) balanced approach-procedure zich op onderdelen juist slecht verhoudt tot de verplichtingen die op de Staat rusten in het kader van art. 8 EVRM.
338. Ten eerste gaat het simpelweg om volstrekt verschillende kaders. In het kader van art. 8 EVRM moet bij een inmenging in het privéleven worden beoordeeld of die inmenging ‘in een democratische samenleving noodzakelijk is’ ten aanzien van één van de in art. 8 lid 2 EVRM genoemde belangen. In dat kader moet de Staat een ‘fair balance of interests’ maken met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit.
339. In de balanced approach procedure worden in het geheel geen belangen in kaart gebracht, laat staan tegen elkaar afgewogen. De balanced approach-procedure gaat

³⁰² Memorie van grieven Staat, randnrs. 6.4.43, 6.4.44.

³⁰³ Memorie van grieven Staat, randnrs. 6.4.46.

³⁰⁴ Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 561 (productie 152 RBV), p. 37.

³⁰⁵ Kamerbrief d.d. 20 maart 2025, Beantwoording vragen Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol in verband met de invoering van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht. (productie 166 RBV), p. 3.

³⁰⁶ Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 561 (productie 152 RBV), p. 36.

³⁰⁷ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 30.

slechts over de vraag met welk type maatregelen een bepaald geluidsdoel behaald mag worden. De kern van die procedure is dat daarbij gebruik gemaakt moet worden van de meest kostenefficiënte maatregelen.

340. Ten tweede begint de balanced approach procedure met het stellen van een geluidsdoel. Hoe dat geluidsdoel eruit ziet, is ter vrije bepaling van de lidstaat. Als de Staat voor een hinderreductie van 5% had gekozen, dan had hij ook succesvol de balanced approach-procedure kunnen doorlopen. Vanzelfsprekend zegt het volgen van die procedure dus niets over de vraag of er daarmee een *fair* balance in de zin van art. 8 EVRM heeft plaatsgevonden.
341. In casu komt daar bij dat het geluidsdoel dat de Staat als uitgangspunt heeft genomen ook niet het resultaat is geweest van een deugdelijke belangenafweging. De Staat heeft immers, zoals toegelicht in 2.2.4.1 van deze memorie, de Hoofdlijnenbrief tot uitgangspunt genomen bij het bepalen van zijn geluidsdoel, terwijl bij de totstandkoming van het beleid in de Hoofdlijnenbrief al geen sprake was van een deugdelijke belangenafweging. Nu de Staat het geluidsdoel in de balanced approach-procedure heeft afgeleid van het resultaat van de Hoofdlijnenbrief, kan reeds geen sprake zijn van een 'fair balance' in de zin van art. 8 EVRM.
342. In wezen heeft de Staat zijn geluidsdoel bepaald door: i) te beoordelen hoeveel vliegtuigbewegingen mogelijk zouden zijn als gestopt zou worden met het anticiperend handhaven; ii) daar een bestemmingsanalyse op te baseren; en iii) op basis van dat aantal vliegtuigbewegingen een inschatting te maken van een bijbehorende hinderreductie. Het geluidsdoel, en daarmee ook het daaruit voortgekomen maatregelenpakket, is daarmee volstrekt arbitrair, en geen resultaat van een deugdelijke belangenafweging in de zin van art. 8 EVRM. Niet voor niets wordt de totstandkoming van het geluidsdoel door de Staat nergens concreet toegelicht, ook niet in deze procedure. De Staat komt niet verder dan dat dat het geluidsdoel "haalbaar" werd geacht:

"Waarom dan 20%? Dat is omdat het vorige kabinet dat als haalbaar doel heeft gesteld, wel met de nodige inspanning moet ik zeggen. We denken dus dat het een haalbaar doel is. [...] Je kunt altijd zeggen dat het niet genoeg is of dat het nog veel te veel is, maar wij denken dat 20% minder ernstig gehinderden heel fors is. Dat is klip-en-klare taal."³⁰⁸

343. Dat werd ook in september 2023 al zodanig gecommuniceerd:

Verder worden de doelen voldoende haalbaar geacht zonder afbreuk te doen aan een adequate bereikbaarheid van Nederland en een kernnetwerk van strategische bestemmingen.³⁰⁹

344. Ten derde is de kern van de balanced approach-procedure dat er zo min mogelijk vliegtuigbewegingen geschrapt worden, hetgeen botst met het vereiste dat een inmenging in de 8 EVRM rechten "necessary in a democratic society" moet zijn. De balanced approach-procedure probeert immers het aantal vliegtuigbewegingen zo hoog mogelijk te houden, ongeacht de toegevoegde waarde daarvan aan de Nederlandse economie.

³⁰⁸ Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178 (productie 143 RBV), p. 40.

³⁰⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Reactienota zienswijzeprocedure Actieplan Geluid Schiphol 2018-2023, september 2023, te raadplegen via <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/09/01/annex-x---beantwoordingsnota-zienswijzeprocedure-aanvulling-actieplan-geluid-schiphol/Annex-X-Beantwoordingsnota-aanvulling-Actieplan-Geluid-Schiphol.pdf>, p. 7.

345. Dat is ook in de praktijk gebleken: de door de Staat gevolgde balanced approach-procedure heeft ertoe geleid dat er 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal zijn vastgesteld, terwijl de Staat in de Hoofdlijnenbrief nog stelde dat er 440.000 vliegtuigbewegingen nodig zijn voor de economie. Ook dat laat zien dat de balanced approach-procedure zich (in het algemeen, maar ook in dit specifieke geval) slecht verhoudt met de vereisten van art. 8 EVRM.
346. Ten vierde geldt dat “*the Convention is intended to guarantee rights that are “practical and effective”*”. Dat betekent dat er bij de belangenafweging rekening gehouden moet worden met de daadwerkelijk ervaren geluidhinder. In dat kader dient dus ook rekening gehouden te worden met aanvullende hinderindicatoren, en niet alleen maar gestuurd te worden op geluidbelasting (vgl. incidentele grief 4 van RBV).
347. Een van de belangrijkste hinderfactoren is het aantal vliegtuigbewegingen waar men aan bloot wordt gesteld. De kern van de balanced approach-procedure behelst nu juist de verplichting het gestelde geluidsdoel te bereiken met de ‘maatregel of combinatie van maatregelen [die] de grootste kosteneffectiviteit biedt’, waarbij i) ‘stillere’ vliegtuigen, ii) ruimtelijke ordening en beheer en iii) operationele procedures per definitie voorrang hebben boven exploitatiebeperkingen.³¹⁰ Zo is het geluidsdoel grotendeels ingevuld door ‘stillere’ vliegtuigen terwijl de verschillen voor omwonenden nauwelijks waarneembaar zijn. Tegelijkertijd zijn daardoor nauwelijks exploitatiebeperkingen mogelijk, terwijl dat de meest effectieve manier van hindervermindering is én een belangrijke aanvullende hinderfactor.
348. De Staat is zich bewust van het feit dat het aantal vliegtuigbewegingen dat wordt uitgevoerd een van de belangrijkste hinderfactoren is. Toch is daar in de balanced approach-procedure op geen enkele manier rekening mee gehouden. Daar wijst ook de ILT op, alsook op de mogelijke gevolgen daarvan:

De ILT-Luchtvaartautoriteit heeft in het ‘impact assessment’ van het Balanced Approach-pakket aangegeven dat het pakket zinvol is omdat de maatregelen de geluidsproductie beïnvloeden. Er is echter meer nodig om de ervaren hinder terug te dringen. Ook zijn er Balanced Approach-maatregelen die tot meer hinder kunnen leiden. Zo kan minder vliegen in de nacht ervoor zorgen dat er overdag, of in de avond of de vroege ochtend, juist meer wordt gevlogen. Of dat er meer vluchten worden afgewikkeld vanaf een 3e of 4e baan. Dit kan effect hebben op omwonenden die last hebben van vroege vluchten, pieken en hoge overvliegfrequentie, of op omwonenden in bepaalde regio’s.³¹¹

349. De door de Staat gevolgde balanced approach-procedure is enkel gebaseerd op berekeningen van jaargemiddelde geluidbelasting en de bijbehorende berekende hinder. De minister van I&W stelde daarover:

De balanced approach-Verordening schrijft voor dat de berekeningen die gedaan worden in het kader van de procedure, uitgevoerd moeten worden met Doc29. Doc29 berekent geluid op basis van de gemiddelde geluidsbelasting. Het vliegen met stillere toestellen draagt bij aan het verminderen van de gemiddelde geluidsbelasting en daarmee ook aan het behalen van het geluidsdoel. Het ministerie is zich er van bewust dat omwonenden dit in de praktijk anders kunnen ervaren en dat dhr. Alders heeft aangegeven dat stillere toestellen niet altijd leiden tot minder hinder. Daarom bevat het maatregelenpakket ook een combinatie van geluidsbeperkende maatregelen inclusief

³¹⁰ Verordening (EU) nr. 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, art. 5 lid 3.

³¹¹ Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 13.

een lager maximaal aantal vliegtuigbewegingen op het etmaal en in de nacht.³¹²

350. Dat er een beperking van de capaciteit is doorgevoerd “omdat” de Staat heeft ingezien dat stillere (i.e. minder lawaaiige) vliegtuigen niet leiden tot minder hinder is natuurlijk niet waar. Dat is immers onmogelijk binnen de door hem gevolgde balanced approach-procedure. Dat stelt de minister ook verderop in de beantwoording van dezelfde Kamervragen:

De capaciteitsbeperking zoals onderdeel van het maatregelenpakket is daarom een sluitstuk en volgt als uitkomst van de berekeningen om het geluidsdoel te behalen. De uitkomsten van deze berekeningen zijn leidend voor het bepalen van de totaal beschikbare capaciteit op Schiphol, niet de uitkomst van de GaWC-analyse.³¹³

351. En werd eerder door IenW ook omschreven:

Keuze voor aantal vtb (hoger of lager) kan niet: binnen de BA is het aantal vliegtuigbewegingen de uitkomst van de som.³¹⁴

352. De exploitatiebeperking tot 478.000 was alleen maar het resultaat van die procedure omdat het door de Staat gestelde geluidsdoel niet met andere maatregelen bereikt kon worden. De Staat is op de hoogte van de Aldersparadox, en heeft daarmee in het geheel geen rekening gehouden. In tegendeel: de Staat heeft deze willens en wetens genegeerd door het geluidsdoel gefaseerd en uitgesteld in te voeren opdat een groter deel van dat doel kan worden bereikt door middel van ‘stillere’ vliegtuigen (en dus met een zo klein mogelijke exploitatiebeperking).

353. De ‘bescherming’ die de omwonenden ontleen aan het door de Staat ‘gehaalde’ geluidsdoel in het kader van de balanced approach-procedure bestaat dus grotendeels alleen op papier (en is dus ‘*theoretical and illusory*’). Ook om die reden verhoudt de door de Staat gevolgde balanced approach-procedure zich slecht tot art. 8 EVRM.

354. Dat de Staat – anders dan hij lijkt te veronderstellen – wel degelijk rekening had kunnen houden met andere hinderindicatoren volgt expliciet uit Bijlage 1 bij de Geluidsverordening:

Het effect van vliegtuiglawaai wordt minstens beschreven in termen van de geluidsindicatoren Lden en Lnight, die gedefinieerd zijn in bijlage I bij Richtlijn 2002/49/EG en overeenkomstig die bijlage worden berekend.

Aanvullende objectieve geluidsindicatoren kunnen worden gebruikt.

359. Ten vijfde ziet de balanced approach-procedure maar op één van de negatieve gevolgen van de luchtvaart voor de leefomgeving van de omwonenden, namelijk geluid. Er wordt in die procedure geen rekening gehouden met alle andere negatieve gevolgen van de luchtvaart voor de omwonenden, die wel degelijk deel uitmaken van de inmenging van hun art. 8 EVRM-rechten. Niet voor niets wijst ook de Commissie MER op het feit dat de besluitvorming van de Staat ogenschijnlijk enkel is gebaseerd op de geluidssituatie, en niet op andere milieueffecten:

³¹² Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat (productie 142 RBV), p. 3.

³¹³ Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat (productie 142 RBV), p. 4.

³¹⁴ Presentatie IenW d.d. 8 november 2024, Balanced Approach Schiphol: Stand van zaken (productie 147 RBV), p. 6.

De NRD geeft aan dat de uitkomst van de balanced approach-procedure wordt overgenomen in het LVB. De besluitvorming over de uitkomst van deze procedure lijkt echter los te staan van de milieu-informatie die in het EMR wordt onderzocht. Laat zien hoe de uitkomsten van de balanced approach-procedure en het MER zich tot elkaar verhouden.³¹⁵

360. Die factoren dienen in de fair balance van art. 8 EVRM meegewogen te worden (waarover meer in incidentele grief 2 in onderdeel 4.2 van deze memorie). Ook in zoverre voldoet de balanced approach-procedure niet aan de vereisten van art. 8 EVRM. Ten overvloede wordt in dat verband nog opgemerkt dat capaciteitsbeperkingen die niet aan een geluidsdoel verbonden zijn, ook niet aan de balanced approach procedure van de Geluidsverordening onderworpen zijn.

361. Ten zesde wordt de balanced approach-procedure door de Staat oneigenlijk gebruikt om alternatieve scenario's met bijvoorbeeld minder vliegtuigbewegingen niet te onderzoeken. De Commissie MER heeft geadviseerd in het kader van de MER-procedure een alternatief scenario te onderzoeken met een substantieel lager aantal vluchten. De Staat heeft dat in de reactienota geweigerd, en heeft dat als volgt onderbouwd:

In de reactienota is niet geadviseerd om een extra alternatief te onderzoeken. Het onderzoeken van een scenario zoals ook de MRS voorstelt met een substantieel lager aantal vluchten gaat verder dan het in het actieplan Omgevingslawaaai gestelde geluidsdoel. Een capaciteitsreductie verdergaand dan noodzakelijk voor het bereiken van het geluidsdoel is niet mogelijk op grond van de EU-geluidsverordening. De balanced approach-procedure verplicht er immers toe dat alle mogelijke maatregelen worden onderzocht en een exploitatiebeperking alleen mogelijk is als alle andere maatregelen niet meer kosteneffectief zijn om een specifiek geluidsprobleem aan te pakken.³¹⁶

362. De Staat zou dus geen scenario's mogen onderzoeken die verder gaan dan de aldaar vastgestelde geluidsdoelen. Een opmerkelijke overweging gelet op het feit dat de Staat zelf die doelen vaststelt, en die doelen in de afgelopen jaren ook herhaaldelijk tussentijds heeft aangepast. Ook dat verhoudt zich niet tot art. 8 EVRM.

363. Ten zevende duidt ook het tot drie keer toe bijstellen van het geluidsdoel in de balanced approach-procedure (vgl. onderdeel 2.2.4) niet op een grondige, laat staan kenbare belangenafweging. Bovendien heeft de Staat zich bij die beslissingen eenzijdig laten beïnvloeden door de luchtvaartsector, zonder dat de inspraak en participatie van omwonenden gewaarborgd werd. De afweging die de minister wél zegt te hebben gemaakt, zag uitsluitend op het voorkomen van verdere capaciteitsreductie.

364. Zo zei de minister bij de fasering van 17% en 3%:

Een invulling van 17% nu, biedt ruimte en tijd voor meer alternatieve maatregelen dan een verdergaande capaciteitsreductie.³¹⁷

365. En:

We moeten niet het onmogelijke vragen van de luchtvaartmaatschappijen. Die moeten ook de tijd krijgen om dit allemaal te kunnen doen. Ik vind dat er echt maximaal wordt gewerkt

³¹⁵ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 6.

³¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Reactienota Notitie Reikwijdte en Detailniveau: Voor de milieueffectrapportage wijziging Luchthavenverkeerbesluit, 12 november 2024, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/12/bijlage-2-bijlage-bij-reactienota-nrd-mer-wlvb-schiphol>, p. 2.

³¹⁷

om die 20% te bereiken. Kan het sneller? Natuurlijk kan het sneller. Je kunt nog sneller vluchten schrappen. Maar dat heeft dan niet meer die balans die ik zoek. Dat is de balans tussen welvaart en economie aan de ene kant en de belofte van 20% minder ernstig gehinderden aan de andere kant. Ik denk dat dit een goed besluit is van deze regering.³¹⁸

366. De blote stelling dat er een belangenafweging heeft plaatsgevonden (zoals bij de keuze om van 17% naar 15% te gaan: “Het kabinet heeft naar aanleiding van de controleberekeningen opnieuw een afweging van alle betrokken belangen gemaakt” en: “Het kabinet heeft met dit besluit de verschillende belangen op een zorgvuldige wijze afgewogen”,³¹⁹ is in het licht van de criteria voor een fair balance zoals zoals toegelicht in onderdeel 3.5.2, evident onvoldoende.
367. De Staat kan zich op basis van het voorgaande bezwaarlijk beroepen op het volgen van de balanced approach-procedure om te onderbouwen dat hij een fair balance of interests in de zin van art. 8 EVRM heeft gemaakt.

Beslissing aanpassing Actieplan ≠ fair balance

368. Na balanced approach-procedure heeft de Staat het geluidsdoel dat in het Actieplan Omgevingslawaaai is opgenomen helemaal aangepast: de laatste 5% hoeft niet bovenop de autonome vlootverstillings te worden gehaald. Eerder is al toegelicht dat dat in strijd is met de Richtlijn Omgevingsrecht.³²⁰ In aanvulling daarop geldt dat ook aan die beslissing geen kenbare belangenafweging ten grondslag ligt. De minister is in een schriftelijk overleg gevraagd naar de mate waarin de “fair balance” een rol heeft gespeeld bij het besluit om de autonome vlootvernieuwing mee te tellen voor de laatste 5% ‘hinderreductie’ van het geluidsdoel, en met wie daarover overleg is gevoerd. De minister stelt daarover:

Het kabinet heeft daarbij de afweging gemaakt tussen de economische belangen van de luchthaven enerzijds en de belangen van de omwonenden anderzijds. Het kabinet heeft vervolgens besloten dat het goed zou zijn om de sector perspectief op beheerste groei te bieden nadat de totale geluidsreductie van 20% behaald is. De Minister heeft op diverse momenten overleg gevoerd met sectorpartijen, waarin zij ervoor pleitten autonome vlootvernieuwing onderdeel te maken van de overige 5%.³²¹

369. Wederom is er sprake van een blote stelling dat er een afweging van belangen heeft plaatsgevonden, zonder onderbouwing, en na verschillende overleggen met (uitsluitend) sectorpartijen. Ook deze beslissing kan de toets van art. 8 EVRM niet doorstaan.

Groeimodel ≠ fair balance

370. In onderdeel 2.2.5 is uiteengezet dat de Staat zijn eigen eerdere plannen om het aantal vliegtuigbewegingen terug te brengen en de geluidsoverlast van omwonenden “met voorrang aan te pakken” inmiddels heeft verlaten en de blik weer richt op groei.
371. Ook dat besluit, voor zover dat inderdaad uitgevoerd zal worden, is niet gepaard gegaan met i) het in kaart brengen van de verschillende belangen; ii) een kenbare

³¹⁸

³¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 523, Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal van 6 december 2024 (productie XX RBV), p. 2, 4.

³²⁰ Vgl. onderdeel 2.2.4.6 van deze memorie.

³²¹ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 573* (productie 153 RBV), p.9.

belangenafweging of iii) de nodige inspraak en participatie.

372. In dat kader wordt in ieder geval opgemerkt dat moeilijk valt in te zien hoe een groeimodel zich tegen de achtergrond van de eerder omschreven feiten en ontwikkelingen verhoudt tot de 'pressing social need' die de Staat moet onderbouwen. In de aankondiging van het groeimodel wordt enkel gesproken over "toekomstperspectief voor de luchtvaartsector".³²² De minister van I&W heeft in ieder geval expliciet aangegeven dat de vraag 'hoeveel vluchten Nederland nodig heeft' niet betrokken is bij de besluitvorming daaromtrent:

De verdeling van de geluidswinst door verstillings van de vloot ziet op welke verdere reductie van geluidbelasting in combinatie met ruimte voor groei van het aantal vluchten mogelijk is. Het aantal vluchten dat Nederland nodig heeft wordt inderdaad niet bepaald door deze rekenmethode.³²³

373. Ook heeft de minister duidelijk gemaakt dat de effecten van mogelijke krimpscenario's bewust niet zijn onderzocht. Dat zou niet nodig zijn omdat de Staat in wil zetten op groei:

Ik ga dat niet doen omdat het een verspilling van belastinggeld is. We gaan geen onderzoeken doen naar iets wat we niet gaan doen. Ik heb een duidelijke opdracht vanuit het regeerakkoord van de vier coalitiepartijen die de regering hebben gevormd. Dat is het onderzoeken van verdere groei. Dat gaat dus niet om krimpscenario's die het lid Kostic misschien ziet zitten, maar die wij niet gaan doen. U kunt het mij vragen. Het gaat niet om durven, maar ik ga natuurlijk geen duur onderzoek doen naar een scenario dat we helemaal niet gaan uitvoeren. Dat is totaal zinloos.³²⁴

2.5.3.5 Andere maatregelen herstellen het evenwicht niet

374. Ook de door de Staat in randnummer 6.4.56-6.4.66 genoemde maatregelen maken niet dat alsnog van een fair balance sprake is. De woningisolatieprogramma's die de Staat sinds 1984 zegt uit te voeren zijn evident onvoldoende gebleken om de ernstige hinder rond Schiphol te verminderen. Bij nadeelcompensatie – de tweede door de Staat genoemde maatregel – kan daarvan naar zijn aard in het geheel geen sprake zijn; bovendien is de compensatieregeling dermate nauw, dat slechts een zeer select aantal inwoners er in de praktijk gebruik van kan maken.³²⁵ Ten slotte brengt de decentralisering van bevoegdheden in de woningbouw, in het bijzonder in het LIB5-gebied, evenmin mee dat de daarmee samenhangende belangen buiten de fair

³²² Kamerbrief, Evaluatie Schipholbeleid, 28 mei 2025, p. 1, te raadplegen via: <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-29665-564.html>

³²³ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p.8: "De leden van de NSC- lezen ook in de voorliggende Kamerbrief dat er een gelijke verdeling van geluidruimte voorgesteld wordt als gevolg van vlootvernieuwing vanaf medio 2028. Dat betekent dat er meer vluchten toegestaan worden. Is de Minister het ermee eens dat deze rekenmethode los staat van de vraag hoeveel vluchten Nederland nodig heeft? Antwoord: De verdeling van de geluidswinst door verstillings van de vloot ziet op welke verdere reductie van geluidbelasting in combinatie met ruimte voorgroei van het aantal vluchten mogelijk is. Het aantal vluchten dat Nederland nodig heeft wordt inderdaad niet bepaald door deze rekenmethode."

³²⁴ Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 561 (productie 152 RBV), p. 42.

³²⁵

Zie <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/minister-compenseert-omwonenden-schiphol-voor-2-jaar-geluidso-verlast-volgens-wethouder-een-doekje-voor-het-bloeden-144427>. In dit verband zij overigens opgemerkt dat de overweging van de rechtbank in r.o. 4.55 dat omwonenden van Schiphol "sinds 2023" op basis van de Beleidsregel nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid luchthaven Schiphol in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in gederfd woongenot onjuist is, althans niet langer van toepassing, omdat die regeling per 31 december 2024 is komen te vervallen.

balance beoordeling van de Staat zouden komen te vallen.

2.5.4 Grief 5: overwegingen rechtbank ten aanzien van de fair balance

375. In grief 5 gaat de Staat in op een aantal specifieke overwegingen van de rechtbank die bijdragen aan de conclusie dat de fair balance mist in het Schipholdossier. Het betreft in het bijzonder de overweging van de rechtbank dat:
- i. De Staat structureel het economisch belang van Schiphol voorop heeft gesteld (MvG Staat, 7.1.2(a));
 - ii. De hinder van mensen buiten de contouren niet wordt meegewogen (MvG Staat, 7.1.2(b));
 - iii. De Staat zijn gegevens over de (gezondheidseffecten van de) hinder niet geactualiseerd (MvG Staat, 7.1.2(d));
376. Mede uit hetgeen de Staat hiertegen aanvoert moet volgen hem tevens volgen dat dat er wel deugdelijk een deugdelijke belangenafweging is gemaakt (MvG Staat, 7.1.2(c)) en dat de rechtsbescherming voldoet aan de eisen van art. 8 en 13 EVRM (MvG Staat, 7.1.2 (e) en (f)).
377. RBV zet hieronder uiteen waarom ook grief 5 moet falen.

2.5.4.1 De Staat heeft het economisch belang voorop gesteld, en zelfs de restruimte niet aan de omwonenden ten goede laten komen (grief 4 en grief 5 onder a)

378. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het belang van de luchtvaart door de Staat steeds voorop is gesteld, en het uitgangspunt geweest is voor beleid en regelgeving (r.o. 6.26-6.30 en 6.43). De Staat grieft daartegen in onderdeel 7.2 van zijn memorie.
379. RBV gaat hieronder zowel in op de juiste vaststelling van de rechtbank dat de Staat de belangen van de luchtvaart voorop heeft gesteld, als in bredere zin op het feit dat de Staat die belangen nooit deugdelijk in kaart heeft gebracht. RBV heeft in eerste aanleg en hiervoor in onderdeel 3.6.2 stilgestaan bij het noodzakelijkheidsvereiste van art. 8 lid 2 EVRM: de inbreuk op art. 8 EVRM is niet noodzakelijk voor het economisch welzijn, althans een *pressing social need* heeft de Staat nooit aangetoond. Daartoe zij verwezen naar onderdeel 7.2.4 van de dagvaarding en onderdeel 6.2 van de pleitnotities van 30 januari 2024. RBV laat hieronder tevens zien dat uit onderzoeken die na de dagvaarding zijn verschenen, hetzelfde volgt.
380. Dat de Staat het economisch belang niet vooropgezet zou hebben, blijkt volgens hem uit i) de gelijkwaardigheidscriteria ii) het Aldersakkoord en iii) de Hoofdlijnenbrief en daarop volgende ontwikkelingen (MvG Staat, 7.2.3-7.2.8). Dat een beroep op de gelijkwaardigheidscriteria de Staat hier niet kan baten (in tegendeel: dat uit de wijze waarop de Staat die criteria heeft toegepast juist volgt dat hij het economisch belang voorop heeft gezet) is hiervóór uiteengezet in onderdeel 3.3 en 3.5.3.1. Uit onderdeel 3.5.3.2 volgt dat het Aldersakkoord en de veronderstelde “instemming” van omwonenden evenmin als rechtvaardiging kan dienen voor de stelling dat sprake zou zijn van een fair balance. En ook bij de Hoofdlijnenbrief is de hub-functie centraal gesteld, terwijl in de ontwikkelingen daarna zelfs méér ruimte aan de luchtvaart gegeven dan de Staat in de Hoofdlijnenbrief nodig achtte (vgl. onderdeel 3.5.3.4).
381. De Staat stelt voorts dat de specifieke passages waar de rechtbank naar verwijst, de conclusie niet kunnen dragen dat de Staat de belangen van de luchtvaart steeds voorop heeft gesteld (MvG Staat, 7.2.10-7.2.15). De Staat vat het zelf goed samen:

Het hoeft niet ter discussie te staan dat Schiphol de ruimte heeft gekregen om zich te ontwikkelen, maar de Staat heeft in het voorgaande [...] óók toegelicht dat daarbij voortdurend

aandacht is geweest voor de positie van omwonenden, en allerlei maatregelen zijn getroffen om hun positie te verbeteren.

382. RBV zal niet ontkennen dat uit de stukken blijkt dat er óók steeds aandacht is geweest voor de negatieve effecten, dat er in de loop van de jaren ook hinderbeperkende maatregelen zijn getroffen. Maar dat wil niet zeggen dat de belangen van de luchtvaart niet altijd voorrang hebben gekregen (zoals volgt uit onderdeel 3.5.3).
383. De Staat wijst er in zijn memorie op dat juist de belangen van de omwonenden voorrang zouden hebben gekregen, omdat de luchtvaart alleen de ruimte had om te groeien binnen de milieugrenzen.³²⁶ Daarbij miskent hij dat de “milieugrenzen” – waarmee bedoeld wordt op de gelijkwaardigheidscriteria – geen deugdelijk in kaart gebrachte belangen of normen zijn die de Staat heeft gesteld aan de hoeveelheid hinder die proportioneel werd geacht in het licht van de zware economische belangen (en die dus niet mochten worden overschreden), maar slechts een vaststelling van de aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden binnen zeer beperkte geluidscontouren in 2004. Zoals volgt uit onderdeel 3.3.1 zijn de gelijkwaardigheidscriteria dusdanig door de Staat vormgegeven dat ook in die “milieugrens” niet de aantallen ernstig gehinderden en slaapverstoorden centraal zijn gesteld, maar het verkeersscenario. Die aantallen (‘grenzen’, zoals de Staat ze noemt) zijn met de jaren dan ook ‘geactualiseerd’ (i.e. grotendeels verhoogd). RBV heeft in de dagvaarding (onderdeel 3.3.4.4) en in onderdeel 3.3.2 van deze memorie toegelicht dat de milieugrenzen waarbinnen groei mogelijk is gemaakt nooit daadwerkelijke grenzen zijn geweest, en waar nodig simpelweg zijn verlegd. In dat licht kan niet worden volgehouden dat de Staat aan de belangen van de omwonenden voorrang heeft gegeven.
384. Vast staat dat – hoewel de Staat eufemistisch spreekt van begrenzing van de groei als uitgangspunt van beleid³²⁷ – het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol, met de onderbreking van de covidpandemie, enkel en alleen maar groei heeft gekend. De Staat heeft steeds de hub-functie centraal gesteld.³²⁸ Als gevolg van die groei is de hinder sterk toegenomen. Weliswaar zijn er maatregelen getroffen om de hinder te beperken; die maatregelen hebben slechts beperkt effect gehad. Zoals ook in eerste aanleg en in de onderdelen 4.4.2.1. en 4.4.3 van deze memorie wordt toegelicht, is voor werkelijke hinderreductie een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen onontkoombaar. En dat is een maatregel die vóór 2022, door de nadruk op groei en de hub-functie, in het geheel niet is overwogen. Na 2022 is een krimp naar 440.000 weliswaar enige tijd in het vooruitzicht gesteld, maar al gauw weer ingeslikt.
385. De noodzakelijke omvang van Schiphol (en daarmee de (ernst van de) inbreuk op de privélevens en de *pressing social need* voor die inbreuk) is door de Staat vóór 2022 niet beoordeeld. De Staat ging er simpelweg vanuit dat meer vliegtuigbewegingen goed waren voor de economie.
386. In de bestemmingenanalyse van 2022 (productie 77 RBV) zou de Staat “grondig geanalyseerd” hebben hoeveel vluchten op Schiphol achterwege konden blijven zonder de Nederlandse economie onredelijk te schaden.³²⁹ Maar ook daarbij is de hub-functie als randvoorwaarde gesteld, zonder dat de economische noodzaak van die hub-functie is onderzocht.³³⁰ Volgens dit onderzoek zou de minimale omvang voor Schiphol tussen

³²⁶ Memorie van grieven Staat, randnrs. 6.2.40, 6.4.3, 7.2.4, 7.2.15.

³²⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.3.3.

³²⁸ Vgl. pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, onderdeel 6.2.2.

³²⁹ Pleitnotities Staat d.d. 30 januari 2024, p. 22.

³³⁰ Pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, onderdeel 6.2.2.

- de 400.000 en 440.000 vliegtuigbewegingen bedragen.³³¹ Ten aanzien van dat aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen in de bestemmingenanalyse en de Hoofdlijnenbrief heeft RBV in de dagvaarding en in onderdeel 3.5.3.3 (*Het startpunt van het huidige beleid: de Hoofdlijnenbrief ≠ fair balance*) toegelicht dat de bestemmingenanalyse in werkelijkheid een doelredenering was; bedoeld om vast te stellen of na de reductie die het gevolg zou zijn van het stoppen met anticiperend handhaven³³² een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kon worden gehouden;³³³ waarin bovendien onnavolgbare keuzes zijn gemaakt.³³⁴
387. Anders dan de Staat in zijn memorie stelt, lag de bestemmingenanalyse ten grondslag aan de Hoofdlijnenbrief, niet aan de Experimenteerregeling.³³⁵ Ten tijde van de Hoofdlijnenbrief was de Staat van plan te stoppen met anticiperend handhaven, waarmee het aantal vliegtuigbewegingen gemaximeerd zou worden op 440.000. De Experimenteerregeling met een maximum van 460.000 vliegtuigbewegingen was toen nog helemaal niet in beeld.³³⁶ Het gaat dus niet om een analyse voor een tijdelijke en tussentijdse maatregel, zoals de Staat beweert.³³⁷
388. Zoals ook in onderdeel 3.5.3.3 (*Het startpunt van het huidige beleid: de Hoofdlijnenbrief ≠ fair balance*) is uitgelegd, vormde – in tegenstelling tot wat de Staat in hoger beroep stelt – het aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen bij spoor 2 niet een ondergrens, maar een maximum (namelijk “het op dit moment maximaal verantwoorde aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol”).³³⁸ In de conclusie van antwoord sprak de Staat nog van 440.000 “en niet meer of minder”.³³⁹ Ten tijde van de pleitnotities in eerste aanleg was dat ineens een “ondergrens” geworden, waardoor ruimte werd geboden voor meer vluchten dan de Staat zelf had gesteld noodzakelijk te achten (toen was het voornemen immers al aangepast naar 452.500 vliegtuigbewegingen).³⁴⁰ Die ondergrens wordt nu ook weer door de Staat bepleit.
389. Uit de stellingen (maar vooral ook uit het handelen) van de Staat volgt dus inderdaad, zoals de rechtbank ook overweegt in r.o. 6.28, dat de minimale omvang van Schiphol bij de besluitvorming steeds voorop heeft gesteld en daarom steeds het uitgangspunt van beleid en regelgeving is geweest. De Staat stelt ten aanzien daarvan nog dat hij in randnr. 5.11 van zijn pleitnota heeft opgemerkt dat de ondergrens van de hub-functie moet worden meegewogen in zijn weging van verschillende belangen, en dat daar dus niet uit volgt dat de Staat het economisch belang voorop heeft gesteld (MvG Staat, 7.2.10). Maar dat doet niets af aan de overwegingen van de rechtbank. De Staat had de het economisch belang inderdaad moeten meewegen met alle andere belangen, maar heeft dat niet gedaan.

³³¹ Pleitnotities Staat d.d. 30 januari 2024, p. 23.

³³² Achtergrondnotitie proportionaliteit (productie 76 RBV), p. 2.

³³³ Zie ook: hoofdstuk 9 van de dagvaarding RBV, onderdeel 6.2 van de pleitnotities RBV van 30 januari 2024 en eerder in deze memorie 2.2.4.

³³⁴ Dagvaarding RBV, onderdeel 9.2 en pleitnotities RBV 30 januari 2024, randnrs. 104-109.

³³⁵ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.4.4 en 7.2.10 onder de tweede bullet.

³³⁶ De minister was wel van plan om via een ministeriële regeling het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen en de regels voor preferentieel baangebruik in te voeren (Hoofdlijnenbrief, productie 75 RBV, p. 9). Dat ging echter niet om de ‘Experimenteerregeling’ zoals die bekend is komen te staan en waarover geprocedeerd is. Die regeling betrof een maximum van 460.000 vliegtuigbewegingen en een aanpassing van de grenswaarden van het LVB 2008.

³³⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 7.2.10 onder de tweede bullet.

³³⁸ Beslisnota 13 mei 2022, bijlage bij Hoofdlijnenbrief 24 juni 2022 (productie 78 RBV), p. 2; Hoofdlijnenbrief 24 juni 2024 (productie 75 RBV), p. 2.

³³⁹ Conclusie van antwoord Staat, randnr. 4.3.4.

³⁴⁰ Pleitnotities Staat d.d. 30 januari 2024, randnr. 5.11.

390. De Staat heeft thans – hoewel er door de verantwoordelijk minister in veel stukken benadrukt wordt dat er een afweging van alle belangen heeft plaatsgevonden – nog altijd geen economische noodzaak onderbouwd voor de huidige (of toekomstige) omvang van Schiphol. Ten tijde van het hoger beroep is er immers een LVB-wijziging ingevoerd waarin een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen is vastgelegd, en is de Staat al aan het voorsorteren op verdere groei naar 500.000. Hoe dit zich verhoudt tot de noodzakelijkheidstoets van art. 8 EVRM of het eerdere standpunt van de Staat dat meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen niet nodig waren voor het economisch welzijn, volgt niet uit de stukken van de Staat (noch in het kader van deze procedure, noch daarbuiten).
391. Ook uit nieuwe stukken volgt dat er van een dergelijke noodzaak geen sprake is.
392. In hoger beroep verwijst de Staat ter onderbouwing van het belang van de hub nog altijd naar een SEO-rapport uit 2015,³⁴¹ een rapport van inmiddels meer dan tien jaar oud waarbij gemakshalve alle negatieve effecten van het vliegen achterwege zijn gelaten.³⁴² In aanvulling daarop wijst de Staat (net als de Luchtvaartmaatschappijen) op het Decisio rapport 'Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat' uit 2024 (productie 30 LVM en productie 99 Staat, hierna: "**Decisio rapport 2024**"),³⁴³ een update van het rapport uit 2019 (productie 56 RBV). De Staat wijst daarbij enkel op de conclusies van Decisio dat i) de internationale bereikbaarheid die wordt gefaciliteerd door Schiphol voor bepaalde bedrijven een belangrijke vestigingsplaats vormt; en ii) de hubfunctie van Schiphol een belangrijke bijdrage levert aan het vestigingsklimaat, omdat lagere reis- en transportkosten bedrijven in staat stellen tot het behalen van concurrentievoordelen. De LVM wijzen ten aanzien van het Decisio rapport 2024 op diezelfde factoren, en daarnaast op iii) de werkgelegenheid.
393. Allereerst merkt RBV op dat het Decisio-rapport dateert van 31 oktober 2024, en dus van ná i) de Hoofdlijnenbrief, ii) de besluitvorming over het geluidsdoel voor de balanced approach procedure, iii) het eerste maatregelenpakket uit september 2023, en iv) het tweede maatregelenpakket uit september 2024. Het kan dus ook niet ten grondslag hebben gelegen aan de besluitvorming over noodzakelijke omvang van Schiphol voor de economie.
394. Dit rapport stelt ook niets over de noodzakelijke omvang van de luchthaven, maar gaat alleen in algemene zin in op de voordelen van een goede internationale bereikbaarheid. Die voordelen worden door RBV ook niet betwist; de vraag is alleen of de hub in de huidige omvang een factor van belang is voor de economie. Die vraag is door de Staat nog altijd niet beantwoord, ook niet met dit rapport. Bovendien worden in het rapport ook de nodige nuances gemaakt.
395. Zoals de Staat ook zelf stelt is de internationale bereikbaarheid voor "bepaalde" bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Maar uit het rapport volgt ook dat het investerings- en vestigingsklimaat wordt bepaald door veel meer factoren.³⁴⁴ Het belang van Schiphol in het totale palet aan vestigingsplaatsfactoren is lastig te isoleren.³⁴⁵ Het totaalpakket aan vestigingsplaatsfactoren in Nederland is sterk, maar de laatste jaren wel onder druk komen te staan:

³⁴¹ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.4.

³⁴² Pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, 113-114.

³⁴³ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.5; Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 5.38.

³⁴⁴ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 22.

³⁴⁵ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 26.

Internationale bedrijven en potentiële investeerders/vestigingsplaatsen wijzen op onvoorspelbaar overheidsbeleid, netcongestie, stikstof, de krappe arbeidsmarkt, beperkte vestigings- en uitbreidingsruimte, beperkte betaalbare woonruimte voor personeel, beperkte en versnipperde subsidies en regelingen en een negatiever sentiment tegenover met name multinationals.³⁴⁶

396. Tal van deze problemen worden nota bene versterkt door een (te) groot Schiphol. In het rapport wordt dan ook benoemd:

Hoewel internationale bedrijven Schiphol waarderen als belangrijke vestigingsplaatsfactor, betekent dat niet dat ze allen per definitie voorstander zijn van ongebreidelde groei van de luchthaven. Zeker als dergelijke groei de mogelijkheden voor voldoende huisvesting van werknemers belemmert, of de leefomgeving voor datzelfde personeel aantast. Dit leidt namelijk tot een minder aantrekkelijk leefklimaat voor het talent dat bedrijven aan willen trekken, wat het moeilijker maakt om dat talent aan te trekken én te behouden.

Veel bedrijven geven bij de NFIA aan dat zij relatief streng beleid minder verstorend vinden dan steeds wisselend beleid. Onzekerheid over en onvoorspelbaarheid van overheidsbeleid vergroten het aantal risico's waarmee ondernemingen moeten omgaan. Onzekerheden en risico's hebben daarbij in de regel een negatieve uitwerking op investeringen en bedrijvigheid. De meeste buitenlandse bedrijven begrijpen dat een luchthaven in een ontwikkeld land als Nederland tegenwoordig aan passende (en dus strengere dan twintig jaar geleden) duurzaamheidseisen en andere voorwaarden moet voldoen. Buitenlandse bedrijven hechten vooral aan een goed internationaal netwerk van lijnvluchten met belangrijke economische steden en regio's wereldwijd en de meeste bedrijven zijn dan ook bereid daarvoor te betalen.³⁴⁷

397. In dit kader is bovendien van belang dat Europa verreweg de belangrijkste bestemming is voor zakenreizen,³⁴⁸ terwijl eerder al is gebleken dat zelfs als het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol zou afnemen met 212.000 (ten opzichte van 2019), slechts 17 van de 166 directe bestemmingen in Europa zouden wegvallen.³⁴⁹ RBV verwijst daarbij volledigheidshalve op onderdeel 6.2.4 van haar pleitnotities in eerste aanleg, waarbij de beperkte effecten van krimp op het netwerk uiteen zijn gezet.

398. Tot slot wijst Decisio er op dat zakelijke (vlieg)reizen minder belangrijk zijn geworden. Het aantal zakelijke reizen van Nederlandse inwoners ligt in 2023 nog altijd 29 procent lager dan in 2019. Ook het aandeel zakelijke reizen (van het totaal aantal reizen) is afgenomen. In 2023 was dat 27% van alle reizen; in 2019 was dit aandeel nog 33 procent. Dat aandeel is sinds 2021 ook nauwelijks gestegen.³⁵⁰ Of dat aandeel weer op het oude niveau komt is volgens het KiM onzeker doordat bedrijven in toenemende mate werk maken van het terugdringen van emissies; vaker zakelijke vliegreizen voor treinreizen vervangen; en vaker televergaderen.³⁵¹

399. Ten aanzien van de werkgelegenheid wordt nog het volgende opgemerkt. De cijfers

³⁴⁶ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p.28-29.

³⁴⁷ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 29-30.

³⁴⁸ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 19.

³⁴⁹ SEO, Betekenis van de transferpassagiers op Schiphol, augustus 2023 (productie 64 Staat), p. ii. Vgl. ook pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, randnr. 137-138.

³⁵⁰ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 21.

³⁵¹ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 21.

waar de Luchtvaartmaatschappijen op wijzen zien enkel op de bruto werkgelegenheid.³⁵² Dat informatie over de bruto werkgelegenheid geen zinnige informatie is, heeft RBV uitgebreid uiteengezet in eerste aanleg.³⁵³ Het verbaast dan ook niet dat de Staat daar niet meer op wijst.

400. In het licht van deze overwegingen van Decisio valt niet goed in te zien waarom de Staat nog altijd inzet op verdere groei van de luchthaven. Het rapport onderbouwt ook geenszins dat de hub in de huidige omvang noodzakelijk zou zijn, dat wordt ook door de Staat niet bepleit.³⁵⁴
401. Een algemene doelstelling over de economische bijdrage van de luchtvaart aan de economie van Nederland in zijn geheel heeft de Staat ook niet opgesteld, zo bleek uit de periodieke rapportage over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde luchtvaartbeleid. De reviewers van die rapportage, eveneens ingeschakeld door het ministerie van I&W, merken daarover op dat “sophisticated analyse” over de bijdragen van de luchtvaart aan onze nationale economie in de brede zin belangrijk is, juist omdat de luchtvaart zoveel problemen veroorzaakt.³⁵⁵ In november 2025 heeft de New Economics Foundation (“NEF”) daar nog een rapport over gepubliceerd. Het rapport ziet op de vraag of luchtvaart in Europa een (positieve) impact heeft op de economie (**productie 167 RBV: NEF: The economics of air transport in Europe**). NEF concludeert dat het antwoord op die vraag per regio verschilt, en maakt daarom onderscheid in verschillende categorieën landen en regio’s in Europa. Nederland valt in de categorie “*high income, high-connectivity regions showing signs of saturation*”. Nederland is, met andere woorden, verzadigd als het gaat om de bijdrage van de luchtvaart aan de economie. NEF omschrijft:

With already highly developed economies and high GDPs, these regions appear to be approaching a point where additional air connectivity no longer adds significant value. There is evidence of business air travel demand saturation. The chance of finding statistical support for a causal relationship between air connectivity and the economy is low, both from connectivity to GDP (28%) and from GDP to connectivity (20%).³⁵⁶

En:

These regions are particularly common in Belgium, the Netherlands, the UK and Germany. Here, already high-income, high-connectivity places are delivering diminishing, and potentially even negative returns to air connectivity growth.³⁵⁷

402. NEF adviseert beleidsmakers dan ook de aannames over de positieve gevolgen van de luchtvaart voor de economie kritisch te beoordelen:

[to] Implement a critical review of the economic assumptions and underpinning modelling that have thus far been guiding decisions on policies impacting air transport and tourism (eg airport expansion and air transport taxation), ensuring that up-to-date, and regionally

³⁵² Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 3: “Hoofdstuk 2 kwantificeert de (bruto) directe economische bijdrage van het luchtvaartcluster rond Schiphol en de indirecte achterwaartse bijdragen via toeleveranciers aan dit cluster”.

³⁵³ Dagvaarding RBV, onderdeel 7.2.4.2.

³⁵⁴ Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.5.

³⁵⁵ E. ten Heuvel en J. Melkert, Review op de rapportage van Berenschot, Periodieke Rapportage Artikel 17 Luchtvaart 2016-2022, 21 juni 2024, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D39750&did=2024D39750>, p. 5.

³⁵⁶ NEF, The economics of air transport in Europe: part one air transport and growth, November 2025 (productie 167 RBV), p. 26.

³⁵⁷ NEF, The economics of air transport in Europe: part one air transport and growth, November 2025 (productie 167 RBV), pp. 2-3.

specific, input data and models are used.³⁵⁸

403. Ook CE Delft heeft dit jaar nog benadrukt dat een causale relatie tussen de luchtvaart en de economie tot dusver niet bewezen is:

Bovendien is het onzeker in hoeverre er daadwerkelijk een effect van veranderingen in het aantal passagiers/vluchten op het vestigingsklimaat is. Recent is er in een studie van SEO, CE Delft en Significance in opdracht voor Schiphol, KLM & Barin een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar de relatie van luchtvaart en vestigingsklimaat (SEO et al., 2023). Hieruit komt naar voren dat het niet goed mogelijk is om een causale relatie te leggen tussen luchtvaart en economische groei. Die conclusie werd ook getrokken in een eerder literatuuronderzoek (CE Delft, 2019). In dat onderzoek wordt ook benadrukt dat luchtvaart één van vele vestigingsplaatsfactoren is. Decisio (2019) geeft aan dat internationaal onderzoek een positieve relatie tussen de groei van luchthavens en van de regionale economie suggereert. Het is echter veelal onduidelijk of dit een causaal verband van luchtvaart naar economie is, of juist andersom. Decisio stelt 'Wat er economisch zou gebeuren als Schiphol niet meer zou kunnen groeien, is niet vast te stellen.' De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI, 2019) wijst er in een advies op dat de aanname dat capaciteitsbeperkende maatregelen in de luchtvaart dramatische gevolgen hebben voor de economie, niet goed is onderbouwd.

Uit de Nederlandse Innovatie Monitor 2022 blijkt dat de infrastructuur in Nederland — breed gedefinieerd inclusief de kwaliteit van wegen, het elektriciteitsnetwerk en de digitale infrastructuur — relatief goed beoordeeld wordt door het bedrijfsleven (SEO, 2022). Deze factor is in mindere mate van belang voor de algemene tevredenheid over het ondernemingsklimaat vergeleken met andere vestigingsplaatsfactoren (o.a. wetgeving, kwaliteit van diensten en belastingklimaat). ESPON (2018) analyseert de aantrekkelijkheid van de stedelijke regio Den Haag op basis van diverse vestigingsplaatsfactoren. Eén daarvan is infrastructuur en bereikbaarheid, waarvan een bereikbare luchthaven een onderdeel vormt. ESPON noemt de goede bereikbaarheid van de belangrijkste markten — het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk — als best practice. Internationale bereikbaarheid is volgens ESPON met name belangrijk voor Europese hoofdkantoren en Marketing & verkoop. Schiphol wordt niet afzonderlijk genoemd.³⁵⁹

404. Het Bureau voor Economische Argumentatie ("BEA") kwam tot een vergelijkbare conclusie (**productie 168 RBV: BEA, Kiezen voor kwaliteit en welvaart, juli 2023**). Hoewel ook BEA concludeert dat Nederland als open economie gebaat is bij goede verbindingen met diverse buitenlandse landen, volgt uit het onderzoek ook dat het leeuwendeel van de economische relaties van Nederland met het buitenland betrekking heeft op een klein aantal landen.³⁶⁰ Zo zijn de top acht landen met de meeste buitenlandse vestigingen in Nederland goed voor zo'n 76,9% van alle buitenlandse bedrijven.³⁶¹ Ook in dat kader lijkt het belang van de (huidige omvang van de) hub dus beperkt.
405. Dat de vraag naar vliegtuigbewegingen wel stijgt, zegt overigens volgens NEF niet veel over de *noodzaak* van een toename van het aantal vliegtuigbewegingen of over de bijdrage daarvan aan de maatschappij:

³⁵⁸ NEF, The economics of air transport in Europe: part one air transport and growth, November 2025 (productie 167 RBV), p. 27.

³⁵⁹ CE Delft, Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, mei 2025, te raadplegen via <https://ce.nl/publicaties/effecten-van-een-afstandsafhankelijke-vliegbelasting/>, pp. 60-61.

³⁶⁰ BEA, Kiezen voor kwaliteit en welvaart: onderzoek naar vestigingsklimaat en belang van luchtvaart, 4 juli 2023 (productie 168 RBV), p. 51.

³⁶¹ BEA, Kiezen voor kwaliteit en welvaart: onderzoek naar vestigingsklimaat en belang van luchtvaart, 4 juli 2023 (productie 168 RBV), p. 47.

Induced demand is a concept now widely accepted in research in the road transport field. It is the idea that simply through the expansion of the transport infrastructure capacity, you can encourage greater use. The existence of this demand, however, does not designate that there is a 'need' per se, nor that the fulfilment of the demand represents the best outcome for society.³⁶²

406. Ook in de luchtvaart zou sprake zijn van 'induced demand', reden waarom men voorzichtig moet zijn met aannames op basis van de vraag. Dat wordt ook gesignaleerd door het KiM in haar rapport Verdieping en verbreding van "De vliegende Hollander 2024" (productie 169 RBV):

In het verlengde van het vrijblijvende karakter van de bestemming bij vakantievliegereizen, zien we dat de noodzaak om op reis te gaan ook relatief laag is: het is vooral omdat het kan, niet omdat het moet.³⁶³

407. Dat is anders voor zakelijke reizigers, die zowel voor de vraag óf er gevlogen wordt als voor de bestemming minder flexibel zijn. Maar, zoals eerder ook al uit het Decisio 2024 rapport volgde, het aandeel zakelijke reizigers is beperkt (zo'n één derde van het totaal aantal reizigers), en Europa is verreweg de belangrijkste bestemming. Uit het KiM-onderzoek volgt dan ook dat het overgrote deel van de totale vliegafstand (84%) van de volwassen inwoners voor rekening komt van vliegereizen voor privédoeleinden.³⁶⁴ De rest, dus slechts 16%, is voor zakelijke vliegereizen.³⁶⁵ Die gegevens zetten ook het Decisio 2024 rapport in perspectief, dat ingaat op het belang van Schiphol voor de economie en het vestigingsklimaat.³⁶⁶
408. Uit het voorgaande volgt, in aanvulling op hetgeen in eerste aanleg al uiteengezet is, dat de hub-functie van Schiphol – in ieder geval in de huidige omvang – niet noodzakelijk is voor de economie.
409. Opvallend is overigens ook dat de Staat kennelijk wél aanleiding heeft gezien om een algemeen inzicht te verkrijgen van de betekenis van Schiphol voor de economie en het vestigingsklimaat in Nederland,³⁶⁷ maar nog altijd niet om een volledige MKBA op te laten stellen over verschillende scenario's voorafgaand aan zijn besluitvorming over de toekomst van Schiphol:

Voor de algehele wijziging van het LVB wordt een MER opgesteld. Daarnaast wordt er een economische onderbouwing opgesteld waarmee wordt voldaan aan de eisen die worden gesteld in de Luchtvaartnota 2020-2050. Verdergaand onderzoek doen heeft geen toegevoegde waarde en leidt tot vertraging. Daarmee zou het herstel van de rechtspositie van omwonenden pas later kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet kiest daar niet voor. Over een MKBA in een breder kader is bij de Kamer een motie ingediend die is aangehouden.³⁶⁸

³⁶² NEF, The economics of air transport in Europe: part one air transport and growth, November 2025 (productie 167 RBV), p. 9.

³⁶³ KiM, Verdieping en verbreding van "De Vliegende Hollander 2024", mei 2025 (productie 169 RBV), p. 4.

³⁶⁴ KiM, Verdieping en verbreding van "De Vliegende Hollander 2024", mei 2025 (productie 169 RBV), p. 3.

³⁶⁵ KiM, Verdieping en verbreding van "De Vliegende Hollander 2024", mei 2025 (productie 169 RBV), p. 3.

³⁶⁶ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat).

³⁶⁷ Decisio, Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat, rapport 31 oktober 2024 (productie 30 LVM, productie 99 Staat), p. 1.

³⁶⁸ Kamerbrief d.d. 11 maart 2025, Beantwoording vragen voorhang ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/11/beantwoording-vragen-voorhang-ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-luchthavenverkeerbesluit-schiphol>, p. 11.

410. Laat staan een onderzoek naar de bredere welvaart, zoals recentelijk specifiek ten aanzien van Schiphol geadviseerd door de Raad voor de leefomgeving (Rli):

Om effectief te sturen op brede welvaart moet bij voorgenomen beleid ook worden gekeken naar de vraag of de plannen passen binnen andere, niet-financiële randvoorwaarden. Denk aan de bescherming van kwetsbare natuur of het waarborgen van een veilige woonomgeving. Binnen de huidige rijksnormen voor de kosten en baten van beleid en de wijze van begroten wordt hieraan niet systematisch aandacht besteed. Het effect van beleidsplannen op de acht brede welvaartsthema's, dus inclusief ons natuurlijk, economisch en sociaal kapitaal, wordt meestal niet expliciet onderzocht. Wat dat concreet betekent, is te illustreren aan de hand van het beleid dat de afgelopen decennia is gevoerd om de groei van Schiphol mogelijk te maken. Daarbij hebben politici en bestuurders voornamelijk gekeken naar de economische en financiële effecten van het beleid voor ons land. De effecten op het natuurlijk kapitaal (broeikasgassen in de atmosfeer, of gezonde natuur) en de effecten op het sociaal kapitaal (woongenot, vertrouwen in instituties, gevoel van veiligheid) zijn nauwelijks meegewogen.³⁶⁹

411. Trouw kopte naar aanleiding van dat rapport: "Waarom veranderen we Schiphol niet in een knooppunt voor internationale treinen?"³⁷⁰

2.5.4.2 De Staat heeft de belangen van de mensen buiten de contouren onvoldoende meegewogen

412. In onderdeel 7.3 van zijn memorie van grieven verwijt de Staat de rechtbank dat zij ten onrechte oordeelt dat de Staat geen oog zou hebben gehad voor de belangen van personen buiten de geluidscontouren. Volgens de Staat (i) gaat van de handhavingpunten wel degelijk beschermende werking uit, ook voor personen buiten de contouren en (ii) heeft de Staat die personen bij het vaststellen van het Schipholbeleid en het LVB 2008 wel degelijk meegewogen. Verder betoogt de Staat dat (iii) niet alle mensen buiten de contouren een beroep op art. 8 EVRM toekomt, omdat niet steeds sprake zal zijn van een inmenging, en de rechtbank haar vonnis op dat punt beter had moeten motiveren.
413. Ad (i) De Staat betoogt in dit verband ten eerste dat de rechtbank zou hebben miskend dat de geluidsbelasting buiten een geluidcontour per definitie lager is dan binnen de contour. Volgens de Staat volgt uit die omstandigheid dat maatregelen die worden genomen binnen de contour, ook effect hebben buiten de contour. Het is niet duidelijk op welke maatregelen de Staat concreet doelt, en hoe die beschermende werking buiten de contouren er dan uit zou zien. Duidelijk is wel, zoals de Staat in randnummer 7.3.2 zelf omschrijft, dat een contour niet normerend is, maar feitelijk of beschrijvend van aard. Daaruit volgt ook dat, bij een vermindering van de geluidsbelasting binnen de contouren, de contour verschuift. Dat is vermoedelijk waar de Staat op doelt: maatregelen die de geluidbelasting verminderen, zoals maatregelen die zien op een betekenisvolle reductie van het totaal aantal vliegtuigbewegingen of een betekenisvolle 'verstilling' van de vlucht, zijn voor zowel mensen binnen de contouren als mensen buiten de contouren positief, want alle geluidscontouren krimpen daardoor. De geluidbelasting neemt dan overal af. Dat heeft alleen weinig te maken met een beschermende werking van contouren of handhavingpunten. Bovendien is het in de

³⁶⁹ Rli, Waardevol regeren, sturen op brede welvaart, juli 2024, p. 41, te raadplegen via <https://www.rli.nl/publicaties/2024/advies/waardevol-regeren>.

³⁷⁰ Trouw, 'Waarom veranderen we Schiphol niet in een knooppunt voor internationale treinen?', 9 juli 2024, te raadplegen via <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/waarom-veranderen-we-schiphol-niet-in-een-knooppunt-vo-or-internationale-treinen~b34e8c18/>. Zie ook dagvaarding RBV, onderdeel 7.2.3.2.

praktijk simpelweg niet gebeurd de afgelopen jaren: de geluidscontouren zijn, de maatregelen van de Staat ten spijt, ongeveer gelijk gebleven (behoudens de coronapandemie).

414. Daarbij zijn maatregelen met een positief effect binnen de contouren niet per definitie gunstig buiten de contouren. Zo kan een gewijzigde vliegroute binnen de contour tot minder hinder leiden doordat bijvoorbeeld over minder bewoonde gebieden wordt gevlogen, maar kan dat ervoor zorgen dat buiten de contouren juist dichter over bewoond gebied wordt gevlogen. De contour verandert dan misschien maar weinig, maar de effecten voor de mensen buiten de contouren kunnen groot zijn. Het is dus niet per definitie zo dat alle maatregelen die leiden tot minder hinder binnen de contouren ook leiden tot minder hinder buiten de contouren.
415. De Staat kijkt bij het treffen van hinderbeperkende maatregelen immers uitsluitend naar het gebied binnen de 48 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight-contouren. Welke effecten maatregelen als route-optimalisatie binnen de contour hebben op mensen buiten de contour, wordt in dat soort maatregelen ook niet meegewogen. Ook in die zin genieten mensen buiten de contouren dus niet dezelfde bescherming als mensen binnen de contouren. Dat heeft To70 in 2019 nog bevestigd naar aanleiding van de publicatie van de WHO-normen:

Het huidige zoekgebied voor routeoptimalisaties voor Schiphol is het gebied tot 48 dB(A) Lden voor ernstig gehinderden. Buiten dit gebied vindt strikt genomen nu nog geen optimalisatie plaats.³⁷¹

416. Hiervoor is (in onderdeel 3.3.2) al toegelicht dat (ook voor omwonenden binnen de contouren) van de grenswaarden onder het systeem van 'gelijkwaardigheid' voor omwonenden geen beschermende werking uitgaat. Dat is dan per definitie ook het geval voor degenen die verder van de handhavingspunten vandaan wonen.
417. Onjuist in dat kader is de stelling van de Staat (MvG, 7.3.4) dat de 48 dB(A) Lden-contour overlapt met de plaatsing van de handhavingspunten, of dat de handhavingspunten tot een beschermende contour op 48 dB(A) Lden zouden leiden (MvG, 7.3.7). De 35 handhavingspunten voor geluidsbelasting in het etmaal liggen immers op de oude 35 KE-contour, vergelijkbaar met de huidige **58 dB(A) Lden-contour**; de 25 handhavingspunten voor geluidsbelasting 'snachts' liggen rond de huidige 48 dB Lnight-contour.³⁷² De ring van handhavingspunten is dus niet gelijk aan de relevante contour voor het berekenen van de gelijkwaardigheidscriteria; het aantal ernstig gehinderden dat wordt blootgesteld aan een geluidsbelasting van 48dB(A) Lden wordt in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria (als theoretisch rekenmechanisme) meegewogen, maar dat betekent niet dat voor omwonenden binnen de 48dB(A) Lden waarborgmechanismen of handhavingspunten bestaan die ervoor zorgen dat zij niet aan een hogere geluidsbelasting worden blootgesteld.³⁷³
418. Volgens de Staat zouden er evenwel van de bestaande handhavingspunten afgeleide geluidscontouren ontstaan, die allemaal "eenzelfde mate van bescherming" genieten (MvG, 7.3.4). Daardoor zijn, aldus de Staat, ook de mensen die worden blootgesteld

³⁷¹ To70, Impactanalyse nieuwe WHO Environmental Noise Guidelines, 2019 (productie 28 RBV), p. 20.

³⁷² Vonnis rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.41.5. Zie ook CLO: "35 respectievelijk 20 Ke komen ongeveer overeen met 58 respectievelijk 53 dB(A) Lden; 20 en 26 LAeq met ongeveer 41 respectievelijk 49 dB(A) Lnight" <https://www.clo.nl/indicatoren/nl029804-geluidbelasting-en-aantal-geluidbelaste-woningen-schiphol-1990-2002>

³⁷³ De geluidscontouren worden dan ook niet 'vastgesteld', zoals de rechtbank in r.o. 4.3 lijkt te veronderstellen; zij bestaan eenvoudigweg en zijn de uitkomst van een som.

aan een lagere geluidsbelasting zoals 45 dB(A) Lden beschermd. Die gedachte kan niet worden gevolgd. Nog los van het feit dat overschrijdingen al meer dan tien jaar worden gedoogd en, zo er al gehandhaafd zou worden, de grenswaarden naar hun aard niet normerend zijn omdat zij een berekende feitelijke situatie beschrijven, kan een omwonende die verder van de handhavingspunten vandaan woont op geen enkele wijze 'aanspraak' maken op – laat staan bescherming ontleen aan – die afgeleide jaargemiddelde geluidsbelasting. Bij een wijziging van vliegroutes of weersomstandigheden kunnen de effecten op de hinder significant zijn, zonder dat de grenswaarden op een verder gelegen handhavingspunt worden overschreden. Worden die grenswaarden wel overschreden, dan is het maar zeer de vraag of de omwonende die zelf wordt blootgesteld aan een geluidsbelasting van bijvoorbeeld 45 dB(A) Lden door de bestuursrechter als belanghebbende wordt aangemerkt.

419. RBV verwijst tot slot naar onderdeel wijst er in dit verband tot slot nog op, dat recent onderzoek in het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid laat zien dat berekeningen van de Staat op basis van het Doc 29-rekensysteem bij geluidsbelastingwaarden lager dan 50 dB Lden, onbetrouwbaar zijn (zie hierna, onderdeel 4.4.2.3).³⁷⁴ De metingen in die lagere zones liggen zo'n 2,5 dB Lden hoger dan uit de berekeningen volgt.³⁷⁵ Ook dat laat zien dat de 'beschermende werking' van de (berekende) geluidscontouren toch tenminste met een flinke korrel zout moet worden genomen.
420. Ad (ii) Uit onderdeel 3.5.2 volgt verder dat het feit dat de belangen van mensen buiten de contouren bij het vormgeven van het LVB 2008 in de Nota van Toelichting of andere stukken zijn *genoemd*,³⁷⁶ nog niet betekent dat ze ook op een passende wijze, met de daaraan door art. 8 EVRM gestelde vereisten, zijn *meegewogen*.
421. Ook het feit dat de Staat nu meent dat niet tot een ander inzicht zou zijn gekomen als destijds onderzoek was verricht naar de hinder buiten de 48 dB(A)Lden contour (MvG, 7.3.9), ontslaat hem niet van zijn verplichting om een passende belangenafweging te maken waarin alle hinder wordt meegewogen. Ook hier geldt immers dat de Staat inzichtelijk moet kunnen maken dat en op welke wijze die belangen een rol hebben gespeeld in de besluitvorming. Dat is niet adequaat gebeurd bij het LVB 2008, en ook niet bij de plannen die de Staat daarna heeft ontwikkeld. Dat in het MER NNHS het aantal woningen en gehinderden binnen de 45dB(A)Lden contour zijn onderzocht, betekent niet dat, laat staan hoe, de Staat die informatie bij zijn besluit om 500.000 vliegtuigbewegingen toe te staan (dat toen immers al lang geleden genomen was, en anders dan het LVB NNHS ook is doorgevoerd) heeft meegewogen. Ook zegt de Staat 'in zijn komende besluitvorming weer acht [te zullen] slaan' op degenen buiten de contouren, maar miskent daarmee dat die besluitvorming in elk geval voor het aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen al heeft plaatsgevonden. En die besluitvorming is juist – weer – gebaseerd op een reductie van (o.a.) 20% ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour.³⁷⁷

³⁷⁴ RIVM-rapport 2023-0366, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Toepassingsbereik metingen en berekeningen van vliegtuiggeluid, maart 2024 (productie 194 RBV).

³⁷⁵ RIVM-rapport 2023-0429, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Validatie Doc.29-model voor Schiphol, maart 2024 (productie 193 RBV), p. 12.

³⁷⁶ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.3.6, 7.3.8.

³⁷⁷ De geluidsdoelen in de balanced approach-procedure waren immers: 20% reductie van het aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) Lden of hoger; 20% reductie van het aantal ernstig gehinderden bij een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden of hoger; 15% reductie van het aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden of hoger; en 15% reductie van het aantal personen dat ernstig in slaap wordt gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) Lnight of hoger.

422. Ad (iii) Tot slot stelt de Staat dat buiten de geluidscontouren “niet (steeds) aangenomen kan worden dat er sprake is van een inmenging in de persoonlijke levenssfeer uit art. 8 EVRM”. Volgens de Staat heeft de rechtbank slechts overwogen dat het luchtverkeer een ‘(zeer) grote groep mensen’ betreft, maar had de rechtbank moeten motiveren “waarom ook bij de groep buiten de geluidscontouren sprake is van een inmenging.”³⁷⁸ Dit punt sluit aan bij de tweede grief van de Staat, waarvoor RBV dan ook verwijst naar wat zij daarover al in onderdeel 3.2 heeft opgemerkt.
423. Daaruit volgt allereerst dat RBV in deze procedure opkomt voor de belangen van alle mensen die hinder ondervinden of dreigen te ondervinden door het vliegverkeer rond Schiphol, en dat de rechtbank de zaak heeft aangemerkt als een algemeen belangactie. De rechtbank overwoog daarbij onder meer dat individualisering niet goed mogelijk is “omdat (i) niet (op voorhand) is te bepalen wie, wanneer en in welke mate hinder en slaapverstoring ervaart van het vliegverkeer en (ii) RBV opkomt voor de belangen van ingezetenen bij wie volgens RBV overlast dreigt”. De Staat heeft op dat punt geen grieven geformuleerd.
424. Dat zowel binnen als buiten de geluidscontouren mensen ernstige hinder (en de daaraan verbonden gezondheidseffecten) ondervinden, staat vast – en wordt door de staat ook niet betwist..³⁷⁹ Duidelijk is ook dat verschillende bronnen van geluid verschillende hindereffecten hebben,³⁸⁰ en dat van een totale geluidsbelasting waarbij verschillende geluidsbronnen worden opgeteld dus niet kan worden afgeleid hoeveel hinder iemand ervaart – zoals de Staat lijkt te suggereren in MvG 7.3.18. Niet voor niets maken de WHO Guidelines onderscheid tussen verschillende geluidsbronnen. Vliegverkeer zorgt al bij 45,4 dB(A) Lden voor 10 procent ernstig gehinderden, terwijl dat percentage bij spoorwegen pas bij 53,7dB(A) Lden wordt bereikt;³⁸¹ Uit de kaarten in de GGD Gezondheidsmonitor volgt inderdaad dat in veel gebieden buiten de contouren tot door wel 40% van de inwoners ernstige hinder wordt ervaren.³⁸² Overigens is de equivalente geluidsbelasting slechts één van de akoestische factoren die voor (ernstige) hinder en slaapverstoring zorgt.³⁸³
425. Gezien de ernst van de gezondheidseffecten die optreden bij hinder door een geluidsbelasting door vliegverkeer die hoger is dan 45dB(A)Lden, heeft RBV betoogd dat aan die hinder een groter gewicht had moeten worden toegekend in de besluitvorming. Dat is in het algemeen belang en past derhalve ook in het karakter van de zaak die voorligt; dat niet iedereen die aan een dergelijke equivalente geluidsbelasting wordt blootgesteld die effecten ook daadwerkelijk ondervindt, is daarbij niet doorslaggevend. Evenmin is doorslaggevend of iemand binnen of buiten de door de Staat gehanteerde contouren woont. Voor ieder die ernstige hinder of slaapverstoring ervaart of dreigt te ervaren geldt immers dat zij “*directly and seriously*

³⁷⁸ Memorie van grieven Staat, randnr. 7.3.15.

³⁷⁹ Zie – naast onderdeel 3.3 van deze memorie – ook hoofdstuk 5 dagvaarding RBV; Environmental Noise Guidelines for the European Region, WHO 2018 (productie 20 RBV); Geluidhinder en Slaapverstoring van vliegverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol - Verdiepende studie, Haarlem: GGD Kennemerland 2020 (productie 16 RBV).

³⁸⁰ Environmental Noise Guidelines for the European Region, WHO 2018 (productie 20 RBV); Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen (RIVM-rapport 2019-0227) (productie 18 RBV).

³⁸¹ Environmental Noise Guidelines for the European Region, WHO 2018 (productie 20 RBV), p. 49 en 61. Zie hierover ook onderdeel 3.5.4.3, Nieuwe inzichten gezondheidseffecten).

³⁸² Dagvaarding RBV, randnr. 191.

³⁸³ Vgl. Dagvaarding RBV onderdeel 5.4.1.3, pleitnotities RBV d.dd 30 januari 2024, onderdeel 6.1.2.4 en onderdeel 4.4 van deze memorie.

affected” zijn of dreigen te geraken door vliegtuiggeluid,³⁸⁴ en zeker voor de groep die wordt blootgesteld aan meer dan 45dB(A) Lden is de relevantie en ernst van die effecten ook objectief vastgesteld.

426. Overigens heeft de Staat in eerste aanleg niet betwist dat sprake is van een inmenging met art. 8 EVRM, en valt ook in dat licht niet goed in te zien waarom de rechtbank haar vonnis op dat punt uitvoeriger had moeten motiveren.

2.5.4.3 De Staat heeft de belangenafweging niet geactualiseerd;

427. De Staat grieft niet tegen de vaststelling van de rechtbank dat het gewicht van de verschillende bij de luchtvaart betrokken belangen in de door art. 8 EVRM vereiste belangenafweging periodiek moeten worden herijkt. Wel stelt de Staat in randnummer 7.5.1 dat hij dat steeds heeft gedaan. RBV heeft in het voorgaande en in eerste aanleg laten zien dat dat niet, althans onvoldoende is gebeurd.

Verouderde BR-relaties

428. Dat de minister na meer dan 20 jaar toepassing van de GES2002 BR-relaties aan het RIVM heeft gevraagd onderzoek te doen naar de relaties tussen vliegtuiggeluid en hinder en slaapverstoring, verandert die conclusie niet.
429. Het gebruik van verouderde BR-relaties hoeft op zichzelf niet onrechtmatig te zijn, maar vormt wel een van de indicaties dat de Staat zich te lang te weinig van de belangen van omwonenden heeft aangetrokken, en zich onvoldoende moeite heeft getroost om die belangen deugdelijk in kaart te brengen. Dat de BR-relaties niet meer representatief waren, was immers al lange tijd bekend. Zoals besproken in onderdeel 3.3, is RBV het oneens met de opvatting van de Staat dat de gelijkwaardigheidscriteria vereisen dat bij overschakeling naar een andere BR-relatie, die nieuwe relatie aan beide zijden van de vergelijking moet worden toegepast. Veranderingen in de hinderbeleving of nieuwe inzichten over de hindereffecten bij lagere geluidsniveaus mogen volgens de Staat per definitie niet meewegen bij de beoordeling of sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Als nu zou worden vastgesteld dat de hinder groter is bij eenzelfde mate van geluid, moet de extra ruimte die daarvoor nodig is – volgens de berekeningen van gelijkwaardigheid in de opvatting van de Staat – met terugwerkende kracht aanwezig worden geacht in de situatie van het eerste LVB. Zo is de Staat ook omgegaan met de actualisering ten aanzien van het huizenbestand.
430. Ook als het zo is dat een verouderde BR-relatie niet sneller kan worden geactualiseerd, maakt dat de vraag nog relevanter hoe de Staat die wetenschap gebruikt in het bredere Schipholbeleid. De Staat hoeft zich tenslotte niet uitsluitend op dergelijke gestandaardiseerde berekeningen te baseren. Uit de in onderdeel 3.5.2 omschreven vereisten van een fair balance volgt dat de Staat bij zijn besluitvorming laat zien hoe hij - ondanks die verouderde BR-relaties - de gewijzigde inzichten over hinder en gezondheidseffecten heeft meegewogen. In realiteit steunen de beleidskeuzes en ook de memorie van grieven van de Staat echter nog altijd bijna geheel op de gelijkwaardigheidscriteria en daarmee op de GES2002.

Nieuwe inzichten gezondheidseffecten

431. Ook heeft de rechtbank terecht vastgesteld dat nieuwe inzichten over de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen niet worden meegewogen in de gelijkwaardigheidscriteria, en in het geheel niet in de belangenafweging van de Staat.

³⁸⁴ Vgl. o.m. EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton t. Verenigd Koninkrijk), para. 96; EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81 (Powell en Rayner t. Verenigd Koninkrijk), para. 40.

432. Daar gaat de Staat in zijn memorie ook helemaal niet op in. De Staat lijkt in 7.5.2 de overweging van de rechtbank over de BR-relatie en over de inzichten over de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen door elkaar te halen. De rechtbank heeft niet overwogen dat de Staat wetenschappelijke onderzoeken daaromtrent moet actualiseren, maar dat de Staat in zijn belangenafweging nieuwe inzichten daaromtrent moet meenemen in zijn belangenafweging. Dat is ook logisch. Wanneer uit nieuwe onderzoeken volgt dat de ernst en omvang van de gezondheidseffecten van vliegverkeer groter zijn dan eerder werd aangenomen, dan ligt het voor de hand dat in een nieuwe belangenafweging méér gewicht aan die factoren wordt toegekend. Dat heeft de Staat op geen moment gedaan.
433. Zou de Staat die nieuwe inzichten wel hebben meegewogen in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria, dan zou hij wederom aan 'beide zijden' actualiseren (dus die inzichten met terugwerkende kracht ook toepassen op de referentiesituatie) en daarmee de effecten van de nieuwe inzichten tenietdoen (vgl. onderdeel 3.3 van deze memorie).
434. In de dagvaarding³⁸⁵ en bij pleitnota³⁸⁶ is al veel gezegd over de negatieve gezondheidseffecten van geluid. Op geen moment heeft de Staat de nieuwe inzichten, bijvoorbeeld de WHO-normen uit 2018 en de RIVM-rapporten daarover uit 2019, kenbaar betrokken in een nieuwe belangenafweging. Sterker nog, de minister heeft expliciet gesteld:

Een onderzoek naar de impact op de gezondheid maakte geen deel uit van de onderzoeken voor het versnelde LVB.³⁸⁷

435. Nieuwe onderzoeken sindsdien hebben de ernst van de gevolgen alleen nog maar onderstreept. De WHO stelde in 2018 al vast dat geluidsoverlast de grootste ziektemaker is na luchtvervuiling.³⁸⁸ De European Environment Agency ("EEA") heeft recentelijk, in 2025 nog gesteld dat het bewijs voor de negatieve gezondheidseffecten sindsdien sterk is toegenomen, en dat de gezondheidseffecten ernstiger zijn dan eerder aangenomen (**productie 170 RBV: EEA, Environmental noise in Europe 2025**):

Since the publication of the WHO environmental noise guidelines for the European region in 2018 (WHO, 2018), the body of evidence linking noise exposure to adverse health outcomes has grown substantially. This expanding research base has increased the understanding of the wide-ranging health effects of environmental noise (see Figure 3.2), particularly from transportation sources such as road traffic, railways and aircraft.³⁸⁹

In conclusion, a growing body of research shows that the health impacts of noise from road, rail and aircraft are broader and more significant than has been previously estimated. As a result, noise is increasingly considered a systemic environmental health stressor.³⁹⁰

436. Er is dus steeds meer bewijs voor de negatieve gezondheidseffecten die eerder ook al

³⁸⁵ Dagvaarding RBV, onderdeel 5.2.

³⁸⁶ Pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, onderdeel 6.1.

³⁸⁷ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p.15.

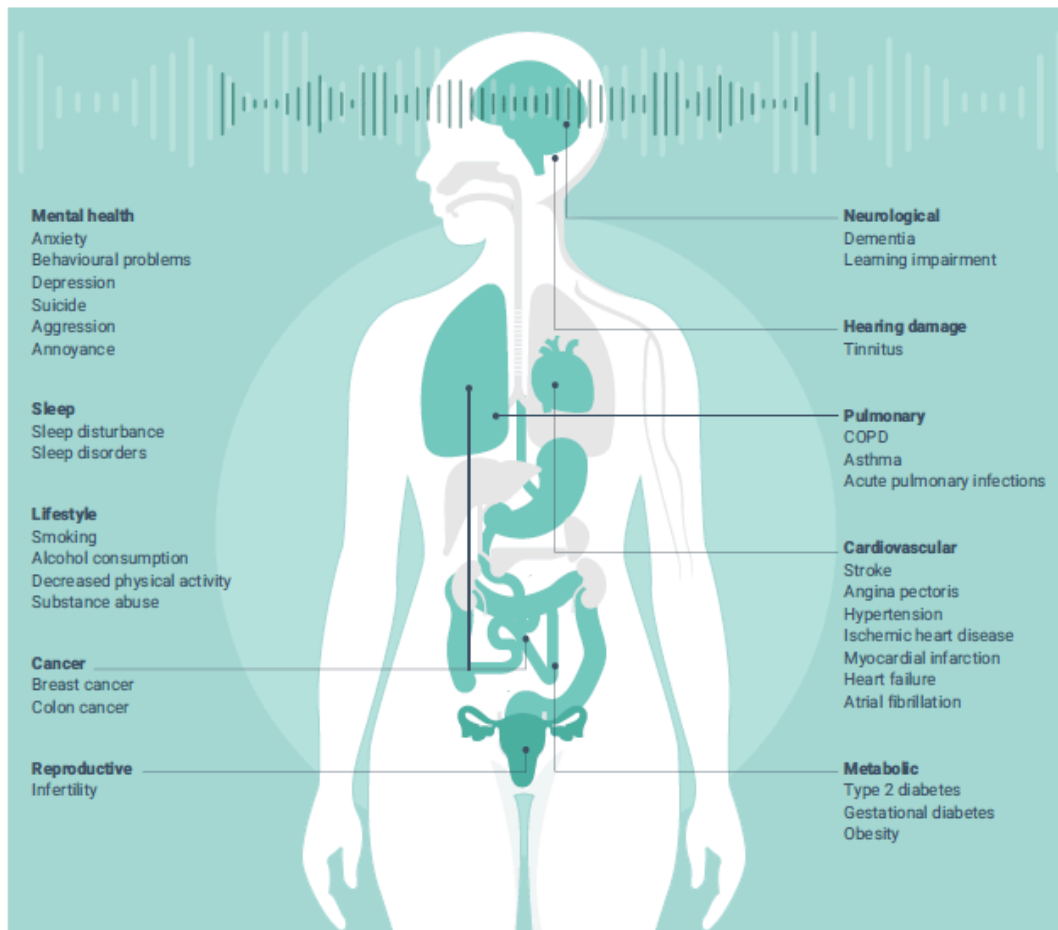
³⁸⁸ Environmental Noise Guidelines for the European Region, WHO 2018 (productie 20 RBV), p. 2; vgl. ook Burden of disease from environmental noise, Quantification of healthy life years lost in Europe, WHO Regional Office for Europe & JRC European Commission 2011 (**productie 21 RBV**); O. Hänninen e.a., 'Environmental burden of disease in Europe: assessing nine risk factors in six countries', *Environmental Health Perspectives* (122) 2014, afl. 5 (**productie 22 RBV**), pp. 439-446.

³⁸⁹ EEA, *Environmental noise in Europe 2025*, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 49.

³⁹⁰ EEA, *Environmental noise in Europe 2025*, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 50.

door het RIVM werden omschreven.³⁹¹ Maar er zijn inmiddels ook aanwijzingen voor andere gezondheidseffecten die eerder nog niet in beeld waren, zoals depressie en dementie als *'likely consequences'* van omgevingsgeluid.³⁹² Een overzicht van de mogelijke gezondheidseffecten door omgevingsgeluid is door de EEA in beeld gebracht:

Figure 3.2 The broad health effects of transportation noise



Notes: List of potential and established impacts. Non-exhaustive list of diseases or system disfunctions.

Sources: Adapted from Hahad et al., 2024.

Bron: European Environment Agency, Environmental noise in Europe 2025, EEA report 05/2025, p. 49

437. Het rapport benadrukt dan ook “the urgent need for stronger efforts to reduce environmental noise and its effects on human health, the environment and the economy”.³⁹³
438. Vliegtuiggeluid in het bijzonder is ernstig omdat de hinder die ervan ondervonden wordt hoger is dan de hinder van bijvoorbeeld weg- of treinverkeer, en daarmee ook de negatieve gezondheidseffecten groter:

At the same equivalent noise level, human annoyance is greater in response to aircraft noise compared to road or rail traffic noise. This is because aircraft noise has: higher sound pressure levels, leading to auditory discomfort; a rapid rise time compared to the gradual

³⁹¹ Dagvaarding RBV, randnr. 169; Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol (RIVM-rapport 2020-0219) (productie 89 RBV), pp. 34-35.

³⁹² EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 59.

³⁹³ EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 7. Overigens is dit rapport gebaseerd op data uit 2021, reden waarom de cijfers omtrent vliegtuiggeluid een (ernstige) onderschatting vormen in verband met het beperkte vliegverkeer in die tijd (vgl. pp. 15-16).

onset of road/rail noise; greater low-frequency content causing stronger vibrations; and unpredictable patterns that hinder habituation.³⁹⁴

439. Dat is ook de reden waarom de WHO-advieswaarden voor vliegtuiglawaai lager zijn dan die voor weg- of treinverkeer.³⁹⁵
440. Het Journal of the American College of Cardiology ("JACC"), een wereldwijd toonaangevende bron voor cardiovasculair onderzoek, publiceerde in februari 2025 nog een onderzoek naar de gevolgen van vliegtuiggeluid in het bijzonder op het hart:

Our study suggests that a higher aircraft noise exposure, especially at night, is associated with adverse cardiac remodeling in the form of concentric LV hypertrophy and reduced LV systolic function, independent of clinical and environmental confounders. This phenotype was associated with MACE, and both obesity and hypertension may be contributing to it. In the context of a growing body of evidence linking transport noise with CVD, our findings also support the negative impacts of aircraft noise on the human heart, with important implications for noise reduction policies.³⁹⁶

441. Kort gezegd betekent dit dat blootstelling aan vliegtuiggeluid, vooral in de nacht, geassocieerd wordt met een negatieve verandering in de spiermassa van het hart die kan leiden tot *major cardiac events* ("MACE" in het citaat) zoals een hartaanval, beroerte, hartfalen, etc. De onderzoekers hebben data gebruikt van personen in gebieden met meer dan 50 dB Lden en meer dan 45 dB Lnight (data voor de WHO-normen, 45 dB Lden en 40 dB Lnight, was niet beschikbaar).³⁹⁷
442. Maar de negatieve gezondheidseffecten van vliegverkeer zijn veel breder dan alleen geluidsoverlast (dagvaarding, onderdeel 7.2.5). Daar heeft de Staat in het geheel geen rekening mee gehouden, waar ook de Commissie MER op wees:

De NRD geeft aan dat de uitkomst van de balanced approach-procedure wordt overgenomen in het LVB. De besluitvorming over de uitkomst van deze procedure lijkt echter los te staan van de milieu-informatie die in het MER wordt onderzocht. Laat zien hoe de uitkomsten van de balanced approach-procedure en het MER zich tot elkaar verhouden.³⁹⁸

443. Een actueel inzicht in de gezondheidsimpact van grote luchthavens, is er dan ook niet.

³⁹⁴ C. Topriceanu e.a., 'Higher Aircraft Noise Exposure Is Linked to Worse Heart Structure and Function by Cardiovascular MRI', Journal of the American College of Cardiology (85) 2025, afl. 5, 11 februari 2025, te raadplegen
https://www.researchgate.net/publication/387825934_Higher_Aircraft_Noise_Exposure_Is_Linked_to_Worse_Heart_Structure_and_Function_by_Cardiovascular_MRI
https://www.researchgate.net/publication/387825934_Higher_Aircraft_Noise_Exposure_Is_Linked_to_Worse_Heart_Structure_and_Function_by_Cardiovascular_MRI
https://www.researchgate.net/publication/387825934_Higher_Aircraft_Noise_Exposure_Is_Linked_to_Worse_Heart_Structure_and_Function_by_Cardiovascular_MRI, p. 455.

³⁹⁵ Zie ook randnr. 396.

³⁹⁶ C. Topriceanu e.a., 'Higher Aircraft Noise Exposure Is Linked to Worse Heart Structure and Function by Cardiovascular MRI', Journal of the American College of Cardiology (85) 2025, afl. 5, 11 februari 2025, te raadplegen via
https://www.researchgate.net/publication/387825934_Higher_Aircraft_Noise_Exposure_Is_Linked_to_Worse_Heart_Structure_and_Function_by_Cardiovascular_MRI, p. 456.

³⁹⁷ C. Topriceanu e.a., 'Higher Aircraft Noise Exposure Is Linked to Worse Heart Structure and Function by Cardiovascular MRI', Journal of the American College of Cardiology (85) 2025, afl. 5, 11 februari 2025, te raadplegen via
https://www.researchgate.net/publication/387825934_Higher_Aircraft_Noise_Exposure_Is_Linked_to_Worse_Heart_Structure_and_Function_by_Cardiovascular_MRI, p. 467.

³⁹⁸ Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 6.

Dat wordt nader toegelicht in incidentele grief 2 van RBV (vgl. onderdeel 4.2 van deze memorie).

2.5.4.4 Rechtsbescherming voldoet niet aan de eisen van art. 8 en 13 EVRM

444. Onder de randnummers 7.6 brengt de Staat een aantal argumenten samen die volgens hem tot de conclusie moeten leiden dat wel degelijk sprake is van een effectieve rechtsbescherming voor omwonenden. Er is volgens de Staat ook in dat opzicht geen schending van art. 8 EVRM, noch van art. 13.

445. Het betoog van de Staat komt er kort gezegd op neer dat

- iv. het LVB 2008 wel degelijk gehandhaafd wordt;³⁹⁹
- v. de praktijk van het LVB NNHS met het maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria en aan de eis van gelijkwaardige bescherming;⁴⁰⁰
- vi. de individuele rechtsbescherming afdoende is gedekt in bestuursrechtelijke handhavingprocedures;⁴⁰¹
 - (a) óók voor de mensen die ver(der) van de handhavingpunten af wonen;⁴⁰² en
 - (b) óók onder het LVB NNHS, als dat zou zijn ingevoerd;⁴⁰³
- vii. de onderhavige civiele procedure laat zien dat er een effectief rechtsmiddel in de zin van art. 13 EVRM voorhanden is.⁴⁰⁴

446. Duidelijk is dat de Staat ook hier van inzicht is gewijzigd, aangezien hij in de kort geding-procedure nog over het anticiperend handhaven stelde 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;⁴⁰⁵

... de wens tot herstel van de rechtspositie van omwonenden daarmee illusoir wordt;⁴⁰⁶

... 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;⁴⁰⁷

... 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.⁴⁰⁸

447. De positie van de Staat hierin is niet alleen onbetrouwbaar, maar ook onjuist.

448. Ad (i) Volgens de Staat is de constatering van de rechtbank dat het LVB 2008 niet meer volledig wordt gehandhaafd, en dat die handhaving – voor zover daarvan sprake is – zich beperkt tot overschrijdingen die niet het gevolg zijn van het anticiperend

³⁹⁹ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.3-7.6.4.

⁴⁰⁰ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.5-7.6.11.

⁴⁰¹ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.12-7.6.16.

⁴⁰² Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.19-7.6.21.

⁴⁰³ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.17-7.6.18.

⁴⁰⁴ Memorie van grieven Staat, randnrs. 7.6.22-7.6.24.

⁴⁰⁵ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 5.17

⁴⁰⁶ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 1.20.

⁴⁰⁷ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.2.

⁴⁰⁸ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.3.

handhaven (r.o. 6.34), “in de strikte zin des woords een juiste weergave van de feiten”, die evenwel “geen recht [doet] aan de werkelijkheid”.⁴⁰⁹ Daarbij benadrukt de Staat dat het LVB 2008 “gewoon” nog geldt, en dat “uitsluitend” een uitzondering wordt gemaakt voor zover een overschrijding van grenswaarden voor geluid het gevolg is van strikt preferentieel baangebruik.

449. Deze voorstelling van zaken is enigszins misleidend, omdat het LVB 2008 feitelijk alléén op het punt van de grenswaarden ‘knelt’ bij de feitelijke toepassing van het LVB NNHS (het NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen). Dat wil niet zeggen dat het LVB 2008 onverkort geldt, maar hooguit dat het verder niet in de weg zit. Het LVB 2008 biedt ondertussen niet de grondslag voor het vliegverkeer conform het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS. Ook de Staat zegt dat de operatie van Schiphol daarvan “steeds verder is wegbewogen” en dat de grenswaarden, “in essentie, [zijn] gebaseerd op een operatie van Schiphol die feitelijk niet meer bestaat”.⁴¹⁰
450. Op grond van art. 8.17 Wet luchtvaart bevat het Luchthavenverkeersbesluit regels omtrent het luchthavenluchtverkeer, voor zover die regels noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid, de geluidbelasting, de lokale luchtverontreiniging en de geurbelasting. Zonder LVB mag op grond van art. 8.1a Wet luchtvaart niet worden gevlogen. De bedoeling van de wetgever was duidelijk dat de relevante regels voor het vliegverkeer - samen met de betreffende grenswaarden – in het LVB (waarvoor de speciale voorhangprocedure geldt) worden opgenomen. Het LVB 2008 zou dus kaderstellend moeten zijn, terwijl – zoals ook de Staat zegt – de operatie van Schiphol daar allang niet meer op gebaseerd is. De suggestie dat het LVB 2008 ‘gewoon’ geldt op die enkele uitzondering in de handhaving na, is dus onterecht.
451. Bovendien miskent de Staat dat die grenswaarden ondertussen de enige omstandigheid zijn in het LVB waarvan bij toepassing – zij het uiterst beperkt - nog *enige* vorm van bescherming uitgaat. Het LVB-2008 kent immers geen andere waarborgen voor omwonenden ter zake van hinder, anders dan de vastgestelde grenswaarden voor geluid (waarvan de bescherming op zichzelf ook onvoldoende is, zoals toegelicht in onderdeel 3.3 en 3.5.4.2).
452. Niets voor niets heeft ook de ILT, die met de handhaving van het LVB 2008 belast is, al meermaals bij de minister aan de bel getrokken.⁴¹¹ In 2024 constateerde ILT opnieuw (**productie 171 RBV: Brief ILT d.d. 5 augustus 2024**):

De praktijk van het anticiperend handhaven (gedogen) biedt nu geen individuele en lokale (rechts)bescherming tegen geluidhinder en slaapverstoring.⁴¹²

453. Ad (ii). De Staat betoogt verder dat de praktijk van het LVB NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria en aan de eis van gelijkwaardige bescherming. De Staat voert in dit verband aan dat de rechtbank Den Haag een verkeerde duiding lijkt te hebben gegeven aan de gelijkwaardigheidscriteria, waar ze stelt dat niet aangenomen kan worden dat de praktijk van het NNHS binnen de gelijkwaardigheidscriteria past. Uit het MER bij het LVB NNHS volgt volgens de Staat het

⁴⁰⁹ Memorie van grieven Staat, randnr. 7.6.3.

⁴¹⁰ Memorie van grieven Staat, randnr. 7.6.10.

⁴¹¹ Nota ter informatie, signaal duur anticiperend handhaven Schiphol d.d. 5 november 2021 (ILT-2021/60234) (productie 12 RBV); Brief ILT aan ministerie van Infrastructuur en Water d.d. 20 december 2023, Reactie aanwijzing continueren anticiperend handhaven, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/22/bijlage-2-reactiebrief-ilt-inzake-aanwijnzigin-g-anticiperend-handhaven>.

⁴¹² Brief ILT aan SG BZK en SG IenW, Handhaafbaarheidstoets Regeerprogramma, 5 augustus 2024 (productie 171 RBV), p. 2.

tegendeel.

454. Uit het vonnis volgt dat de rechtbank er bij de interpretatie van het uitgangspunt van gelijkwaardigheid – logischerwijs – vanuit is gegaan dat het aantal ernstig gehinderden binnen een bepaalde contour niet mag toenemen ten opzichte van peildatum 2004 (r.o. 6.37). Dat de geluidhinder wel degelijk is toegenomen, wordt door de Staat niet betwist (MvG Staat, 6.4.7).⁴¹³ RBV heeft in onderdeel 3.3 uiteengezet dat de uitleg van de rechtbank de enige juiste interpretatie is van de eis van gelijkwaardige bescherming van art. 8.17 lid 7 Wlv, dat namelijk wel degelijk is bedoeld als waarborg voor de omgeving.
455. Duidelijk is dat de Staat het vereiste van gelijkwaardige bescherming anders geïnterpreteerd. Zoals toegelicht onder 3.3.2 leidt de werkwijze van de Staat ertoe dat het voor de gelijkwaardigheidscriteria niet relevant is of het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden sinds 2004 zijn toegenomen. Daarom zegt het feit dat volgens het MER NNHS (waar bovendien de nodige kanttekeningen bij te maken zijn) aan de gelijkwaardigheidscriteria is voldaan, niets over de vraag of voldaan is aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming van de omgeving in de zin van art. 8.17 lid 7 Wlv.
456. De rechtbank concludeert in dat licht terecht dat er geen sprake is van een effectieve handhaving en uitvoering van art. 8.17 lid 7 Wlv, waarmee de inmenging niet voldoet aan de eisen van art. 8 EVRM (r.o. 6.33-6.38).
457. Ad (iii) Omdat van de gelijkwaardigheidscriteria geen beschermende werking uitgaat, gaat ook van de grenswaarden voor omwonenden feitelijk geen beschermende werking uit. RBV verwijst hiervoor naar onderdeel 3.3 (en met name 3.3.2), waarin zij heeft toegelicht dat de grenswaarden door de Staat naar behoefte (binnen de ruime mogelijkheden van de gelijkwaardigheidscriteria) aan de vliegoperatie kunnen worden aangepast (geactualiseerd).⁴¹⁴ De grenswaarden worden niet bepaald door enige normstelling over de acceptabel geachte hinder in het licht van een fair balance, maar door de feitelijk verwachte geluidbelasting van de vliegoperatie, uitsluitend begrensd door de maximale effecten van het eerste besluit. Er zijn geen harde normen vastgesteld over hoeveel mensen aan welke hoeveelheden geluidbelasting mogen worden blootgesteld; de grenswaarden op handhavingpunten staan dan ook los van die vraag. Met zijn suggestie in MvG 7.6.20 dat dit gebrek aan feitelijke bescherming van de grenswaarden losstaat van de rechtsbescherming, miskent de Staat dat rechtsbescherming ook praktisch en effectief moet zijn. Daarvan is geen sprake als zelfs een succesvol beroep op rechtsbescherming geen einde kan maken aan de rechtsschending.
458. Uit al het voorgaande volgt al dat een poging om bij de bestuursrechter handhaving af te dwingen van het LVB 2008 omwonenden weinig heil biedt. Onder de anticiperende toepassing van het LVB NNHS biedt handhaving helemaal geen soelaas – ten eerste omdat zoals gezegd de grenswaarden geen bescherming bieden tegen een bepaalde normatief vastgestelde hoeveelheid geluidbelasting; ten tweede omdat handhavingverzoeken worden afgewezen als wel conform het LVB NNHS is gevlogen; en ten derde omdat in die gevallen waarin dat niet zo is, handhaving uitsluitend tot gevolg heeft dat in het daaropvolgende jaar een maatregel wordt opgelegd. Zelfs als er succesvol wordt gehandhaafd, leidt dat dus niet tot deugdelijke individuele rechtsbescherming.

⁴¹³ Dat de rechtbank daarbij uitgaat van verkeerde aantallen, zoals de Staat benadrukt in 7.6.8, is dan ook niet relevant.

⁴¹⁴ Zie ook memorie van grieven Staat, randnr. 7.6.10.

459. Ondertussen is voor zover RBV bekend in de 15 jaren waarin anticiperend (niet) wordt gehandhaafd, nog nooit een handhavingsverzoek door de bestuursrechter toegewezen. Ook uit de door de Staat in randnummer 7.6.13-7.6.15 aangehaalde uitspraak blijkt geenszins dat de bestuursrechter de belangen van het individu geïndividualiseerd en gemotiveerd heeft meegewogen,⁴¹⁵ zoals art. 8 lid 2 en 13 EVRM vereisen.⁴¹⁶ In tegendeel, uit de door de Staat geciteerde overweging volgt hooguit dat de rechtbank het “algemene belang” tegen “de belangen van de omwonenden (van alle banen) en de luchtvaartsector” heeft afgezet.⁴¹⁷
460. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt mede dat de rechtsbescherming voor omwonenden praktisch en effectief moet zijn. Uit het ontbreken van enig concreet voorbeeld waarin omwonenden – in een dossier waarin zij zich toch al jarenlang roeren – die rechtsbescherming met succes hebben kunnen invoeren, volgt dat daarvan geen sprake is.
461. Ad (iii-a) Dat de Staat in zijn wetgeving niet heeft *uitgesloten* dat omwonenden die verder van een handhavingpunt wonen zich op de ‘bescherming’ van de daar geldende grenswaarde zouden kunnen beroepen,⁴¹⁸ is mede in dit licht evident onvoldoende om van rechtsbescherming te kunnen spreken.⁴¹⁹ De constatering van de Staat dat hij vervolgens niet gaat over de vraag wie er concreet bij een bestuursrechtelijke procedure belanghebbend is, vormt een miskennis van de procedurele waarborgen van art. 8 EVRM.⁴²⁰
462. Ad (iii-b) Daar komt bij dat onder de per saldo-benadering van het LVB NNHS de grenswaarden helemaal zouden komen te vervallen, waardoor (anders dan de Staat suggereert in randnummer 7.6.17) voor een individu helemaal niet meer voorzienbaar zou zijn welke hinder hij heeft te duchten. RBV heeft in hoofdstuk 4 van haar dagvaarding toegelicht dat de lokale effecten van het LVB NNHS groter zijn geweest dan destijds voorzien, waardoor ook Schuelers veronderstellingen over de rechtsbescherming niet langer worden gedragen.⁴²¹
463. Ad (vi) Evenmin volstaat een simpele verwijzing naar de huidige collectieve actie als onderbouwing van de stelling dat de Staat aan haar verplichtingen op grond van art. 13 EVRM zou hebben voldaan. De drempel voor een collectieve actie als de onderhavige is uitermate hoog. Het is bovendien hoogst onwaarschijnlijk dat een *individu* in een procedure enig concreet effect zou kunnen sorteren. De individuele waarborgen die art. 8 EVRM beoogt te bieden, verdragen zich niet met een simpel ‘en anders dagvaard je gewoon de Staat’.
464. Bovendien heeft de effectiviteit van deze procedure zich nog niet bewezen: RBV heeft in eerste aanleg gewonnen, de Staat heeft vooralsnog niets met de bevelen van de rechtbank gedaan in weerwil van de gestelde termijn van 12 maanden, en de Staat heeft zich op het standpunt gesteld dat de relevantie van de termijn van de rechtbank

⁴¹⁵ Rechtbank Noord-Holland 22 oktober 2018, ECLI:NL:RBNH:2018:9181.

⁴¹⁶ Vonnis Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.41.2.

⁴¹⁷ RBV bestrijdt voor de goede orde ook dat het LVB NNHS de belangen van de omwonenden van alle banen dient.

⁴¹⁸ Vgl. Memorie van grieven Staat, randnr. 7.6.20.

⁴¹⁹ Zie hierover verder ook onderdeel 3.5.4.2.

⁴²⁰ Vgl. onderdeel 3.5.2.

⁴²¹ Vgl. Memorie van grieven Staat, randnr. 7.6.17.

is “vervallen” omdat RBV niet zal executeren.⁴²² Van een effectieve rechtsgang kan dan bezwaarlijk worden gesproken.

2.6 Onjuiste uitleg wettigheidsvereiste voor inmenging uit art. 8 EVRM en verkeerde aannames anticiperend handhaven NNHS (grief 7 Staat)

465. De rechtbank heeft in r.o. 6.18 overwogen dat het NNHS tot op heden niet in wet- en regelgeving is vastgelegd, reden waarom het niet voldoet aan het door art. 8 lid 2 EVRM gestelde vereiste van een wettelijke basis voor de inmenging. De Staat handelt dus in strijd met art. 8 EVRM en daarmee onrechtmatig door het NNHS zonder die wettelijke basis uit te voeren.
466. De Staat meent dat de rechtbank de term “wet” in de zin van art. 8 EVRM te beperkt heeft uitgelegd, omdat een inmenging ook kan plaatsvinden op basis van regels die in de rechtspraak zijn ontwikkeld. Dit betekent, aldus de Staat, dat “de operatie op Schiphol op basis van (mede) het NNHS, waarbij overtredingen van grenswaarden – op basis van het in de jurisprudentie ontwikkelde concept van concreet zicht op legalisatie – zijn gedoogd, ook is “voorzien bij wet” in de zin van art. 8 EVRM (MvG, 9.2.2). De redenering van de Staat gaat om verschillende redenen mank.
467. Ten eerste is die argumentatie moeilijk te volgen omdat Staat al sinds 2022 niet meer van plan is om het LVB NNHS te legaliseren. RBV begrijpt niet goed dat de Staat in dat kader nog altijd spreekt van een concreet zicht op legalisatie als wettelijke grondslag voor een inmenging.
468. Ten tweede miskent de Staat dat ook een “*body of settled national case-law*” wel betrekking moet hebben op een wettelijke basis voor de inbreukmakende maatregel. RBV wijst bijvoorbeeld op de zaak *Kokkinakis t. Griekenland*:
40. The Court has already noted that the wording of many statutes is not absolutely precise. The need to avoid excessive rigidity and to keep pace with changing circumstances means that many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague (see, for example and mutatis mutandis, the *Müller and Others v. Switzerland* judgment of 24 May 1988, Series A no. 133, p. 20, para. 29). Criminal-law provisions on proselytism fall within this category. The interpretation and application of such enactments depend on practice.
- In this instance there existed a body of settled national case-law (see paragraphs 17-20 above). This case-law, which had been published and was accessible, supplemented the letter of section 4 and was such as to enable Mr Kokkinakis to regulate his conduct in the matter. [...]
41. The measure complained of was therefore “prescribed by law” within the meaning of Article 9 para. 2 (art. 9-2) of the Convention.
469. Dat volgt ook uit het citaat dat de Staat zelf aanhaalt: “In sum, the “law” is the provision in force as the competent courts have interpreted it”.⁴²³ Vereist blijft, zoals het EHRM voorschrijft, dat “the impugned measure should have some basis in domestic law”.⁴²⁴

⁴²² Kamerbrief d.d. 20 maart 2025, Beantwoording vragen Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol in verband met de invoering van een maximaantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximaantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (productie 166 RBV), p. 2.

⁴²³ EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland), para. 83.

⁴²⁴ EHRM 14 september 2010, nr. 38224/03 (Sanoma Uitgevers B.V. t. Nederland), para. 81, vgl. ook EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (Malone t. Verenigd Koninkrijk), para. 66: “the interference in question must have some basis in domestic law” (see the above-mentioned *Silver and Others* judgment, p. 33, para. 86)”.

470. Dat is niet het geval. Dat volgt reeds uit het feit dat – anders dan de Luchtvaartmaatschappijen stellen – omwonenden géén beroep kunnen doen op de regels van het NNHS, omdat die regels niet zijn vastgelegd in wet- of regelgeving. Die regels worden dus niet ‘gehandhaafd’.⁴²⁵ Reeds daarom kan worden vastgesteld dat niet wordt voldaan aan het wettigheidsvereiste; als daaraan voldaan zou worden, dan zouden ook omwonenden een beroep moeten kunnen doen op de beschermende regels daarvan.
471. In casu ligt de vraag voor of de operatie op Schiphol op basis van (mede) het NNHS, ofwel de vliegoperatie conform het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS (met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen, of zoals thans wordt uitgevoerd met een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen) waarbij de wettelijke grenswaarden uit de geldende wet consistent worden overtreden en daar niet op wordt gehandhaafd, is voorzien bij wet in de zin van art. 8 EVRM. Een verwijzing naar “in de jurisprudentie ontwikkelde regels” kan de Staat in dat kader niet baten. De “*impugned measure*”, het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS, heeft geen grondslag in het nationale recht, ook niet in de jurisprudentie.
472. Dat de mogelijkheid om te gedogen als er concreet zicht is op legalisatie (quod non) is ontwikkeld in de jurisprudentie, is iets anders. Dat is niet de wettelijke basis waar het om gaat. Het gaat om de wettelijke basis van de *inmenging*: de toepassing van het LVB-NNHS met maximaal 500.000 (inmiddels 478.000) vliegtuigbewegingen. Dat lijkt de Staat zich ook te realiseren, want in MvG 9.4.5-9.4.6 verwijst hij naar het Aldersakkoord als het gaat om de kenbaarheidsvereiste van de regels van het NNHS.
473. Hetzelfde geldt overigens voor hetgeen de Luchtvaartmaatschappijen in dat kader aanvoeren. Zij betogen dat de wettelijke grondslag te vinden is in de aanwijzing van de minister aan de ILT.⁴²⁶ Ook dat kan niet kwalificeren als wettelijke grondslag. De Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties geeft in aanwijzing 14 een bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan een rijksinspectie. Die bevoegdheid bestaat logischerwijs binnen de grenzen van de wet. Die aanwijzing kan niet fungeren als wettelijke grondslag om de wettelijke grenswaarden te overschrijden. Ook stellen de Luchtvaartmaatschappijen dat “de wet waarmee het NNHS in de Wlv wordt verankerd [is] aangenomen, ondertekend en gepubliceerd, waarmee deze kracht van wet heeft gekregen”.⁴²⁷ Nog los van het feit dat niet valt in te zien hoe een in werking getreden wet – die ook nooit in werking zal treden – kan voldoen aan het vereiste “*prescribed by law*”, wijst RBV erop dat het NNHS zelf niet in die eerder voorgenomen wijziging van de Wlv is verankerd: dat moet in een LVB.⁴²⁸
474. De Staat probeert het in zijn memorie van grieven te doen voorkomen alsof het NNHS nauwelijks een rol van betekenis speelt. Zo stelt hij dat het NNHS niet in plaats van het LVB 2008 is gesteld; het is “slechts” zo dat “bepaalde overtredingen” van het LVB 2008 worden gedoogd (MvG, 9.3.4). Verder zou het NNHS bestaan uit regels rondom strikt preferentieel baangebruik, hetgeen toegestaan is “binnen de kaders die het LVB 2008

⁴²⁵ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.103, vgl. ook memorie van grieven Staat, randnr. 14.3.2. Ook wordt – wederom anders dan de Luchtvaartmaatschappijen stellen in randnr. 4.135 van de memorie na tussenkomst LVM – in handhavingsrapportages niet gerapporteerd over de naleving van de NNHS-regels, anders dan in het onderzoek naar overschrijdingen van grenswaarden van het LVB 2008.

⁴²⁶ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 5.23, productie 28 LVM.

⁴²⁷ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 5.23.

⁴²⁸ In dat kader wordt opgemerkt dat de overweging van de rechtbank in r.o. 4.48 dat “het NNHS is vastgelegd in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wlv” onjuist is. De baanregels van het NNHS zijn niet in dat wetsvoorstel vastgelegd. In de wetswijziging is slechts vastgelegd dat een LVB “in ieder geval regels bevat omtrent preferentieel baangebruik”.

stelt” en waarvoor “geen wettelijke grondslag” nodig is (MvG, 9.3.7). RBV verwijst in dit verband naar wat zij hier al over heeft gesteld in randnrs. 448 e.v. De Staat laat hier een essentieel aspect achterwege, en dat is het feit dat de capaciteitsdeclaratie al sinds tenminste 2015 wordt vastgesteld op basis van het (nooit ingevoerde) **LVB-NNHS**, dat bestaat uit het NNHS *met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen*. Zo schreef Schiphol in de capaciteitsdeclaratie van 2023 nog: “*The binding maximum of 500,000 aircraft movements in Commercial Aviation during an operational year, as well as the Schiphol Air Traffic Decree establishing the limit of 32,000 night movements, are taken into account as constraints in this capacity declaration*” (**productie 172 RBV: Capaciteitsdeclaratie zomer 2023**).⁴²⁹

475. De rechtbank heeft dus terecht de feitelijke praktijk, het uitvoeren van het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS (met maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen) als uitgangspunt van de beoordeling van het wettigheidsvereiste genomen. 500.000 vliegtuigbewegingen zijn immers ook niet mogelijk op basis van de geldende wetgeving. Als de capaciteitsdeclaratie gebaseerd zou worden op het LVB 2008 in plaats van het NNHS, dan zou – ook volgens de Staat – de capaciteit van Schiphol beperkt worden tot slechts 410.000-420.000 vliegtuigbewegingen.⁴³⁰ Het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS vormt de basis voor de vliegoperatie en de capaciteit van de luchthaven, en dus voor de inbreuk. Dat “de gevolgen van strikt preferentieel baangebruik [...] binnen het overgrote deel van de gevallen binnen het LVB 2008” passen (MvG, 9.3.5), is dan ook een misleidende stelling. De Staat heeft het over een aantal overschrijdingen, maar het gedogen van die overschrijdingen stelt de Staat in staat om een toename van de capaciteit van Schiphol van bijna 100.000 vliegtuigbewegingen te realiseren. Door die praktijk, waarvoor een wettelijke basis ontbreekt, handelt de Staat in strijd met art 8 EVRM.
476. Ten derde is van belang dat het vereiste ‘*in accordance with the law*’ ook verenigbaarheid met de *rule of law* vereist:

The Court would reiterate its opinion that the phrase “in accordance with the law” does not merely refer back to domestic law but also relates to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the preamble to the Convention (see, *mutatis mutandis*, the above-mentioned Silver and Others judgment, p. 34, para. 90, and the Golder judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 17, para. 34).

477. De huidige situatie is er een waarin de Schipholoperatie al meer dan vijftien jaar wordt ingericht op basis van een LVB dat nooit in werking is getreden en ook nooit meer in werking zal treden, en omwonenden gedurende al die tijd noch tegen overtredingen van het wettelijke stelsel, noch tegen overtredingen van het toekomstige stelsel kunnen opkomen (vgl. dagvaarding, 7.2.1.1). Dat kan bezwaarlijk worden geacht in lijn te zijn met de *rule of law*. Dit alles realiseert de Staat zich bovendien terdege. In de kort geding-procedure voerde hij nog aan dat voor het voortzetten van het anticiperend handhaven na 2023 “geen enkele juridische rechtvaardiging” meer bestaat,⁴³¹ dat doorgaan “onmogelijk” is,⁴³² en “in strijd met de beginselen van de democratische rechtsstaat”.⁴³³ Dat hij in deze procedure aanvoert dat hij niet kan volgen waarom het

⁴²⁹ Schiphol Group, Capacity declaration summer season 2023, 29 september 2022 (productie 172 RBV), p. 1.

⁴³⁰ Vgl. Appeldagvaarding Staat in de kort geding-procedure (productie 128 RBV), p. 43, en To70, Notitie nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 3 mei 2023 (productie 165 RBV), p. 1.

⁴³¹ Pleitnotities Staat hoger beroep kort gedingprocedure (productie 129 RBV), randnr. 7.3; 1.15.

⁴³² Pleitnota Staat eerste aanleg kort gedingprocedure (productie 127 RBV), randnr. 2.1

⁴³³ Pleitnotities hoger beroep Staat in kort gedingprocedure (productie 129 RBV), randnr. 3.10. Vgl. ook randnr.

anticiperend handhaven niet zou voldoen aan het vereiste van een wettelijke basis, is niet met elkaar te rijmen.

478. Bröhring en Neerhof concludeerden in 2020 ook al, in antwoord op Kamervragen:

Gegeven de fundamentele positie in een democratische rechtstaat van de wet was er op voorhand de veronderstelling dat anticiperend handhaven van normen die nog niet als wettelijk voorschrift gelden moet wijken voor handhaving van de op dit moment geldende wetgeving (par. 1.3). Vervolgens is in het raamwerk van een aantal leerstukken nagegaan of er valide redeneringen kunnen worden ontwikkeld die een uitzondering op het vaste stramien rechtvaardigen. Dat blijkt niet goed mogelijk.⁴³⁴

479. Tot vierde merkt RBV op dat óók als het NNHS wél in wetgeving zou zijn vastgelegd, nog altijd niet aan het voorzienbaarheidsvereiste van het EVRM zou voldoen omdat de uitwerking daarvan onvoldoende specifieke en voorzienbaar is. Dat heeft RBV uitgebreid toegelicht bij dagvaarding, onderdeel 7.2.1.2.

480. Tot slot wijst RBV op het feit dat, anders dan de Staat stelt (MvG, 9.4.7), de Hoge Raad het de Staat nooit heeft verboden te stoppen met anticiperend handhaven en terug te vallen op het LVB 2008. RBV licht dat toe in onderdeel 3.8.1 van deze memorie.

2.7 Het opgelegde bevel is zowel niet te specifiek (grief 8) als niet te onbepaald (grief 10)

2.7.1 Het opgelegde bevel kan niet zowel te specifiek als te onbepaald zijn

481. De rechtbank heeft in r.o. 7.2 de Staat bevolen om (a) binnen 12 kalendermaanden de geldende wet- en regelgeving te handhaven en (b) een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen – waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

482. De Staat voert opmerkelijk genoeg zowel aan dat het dictum te specifiek is, waardoor er sprake zou zijn van een ontoelaatbaar bevel tot regelgeving (grief 8), als dat het te onbepaald is, waardoor het onuitvoerbaar zou zijn (grief 10). Geen van deze grieven kan slagen. Uit het feit dat de Staat voor beide stellingen argumenten aanvoert, kan al worden afgeleid dat de waarheid in het midden ligt: het dictum is noch te specifiek noch te onbepaald.

2.7.2 Er is geen sprake van een ontoelaatbaar bevel tot regelgeving (grief 8)

483. De Staat richt zich in grief 8 tegen r.o. 7.2 omdat het een bevel zou zijn om regelgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Dat zou volgen uit het dictum in samenhang gelezen met r.o. 6.55. De Staat greeft blijkens 10.2-10.06 van de memorie alleen tegen dit onderdeel van de rechtsoverweging:

De rechtbank begreep tijdens de mondelinge behandeling dat de Staat al bezig is om verschillende onderdelen van de regelgeving te herzien, zoals een uitbreiding van het aantal handhavingpunten, een herziening van de BR-relaties op basis van nieuw onderzoek, en een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter. Uit de toelichting van de Staat ter zitting is niet gebleken dat het onmogelijk is om binnen de gevorderde termijn van twaalf maanden het LVB 2008 op deze punten te actualiseren. De Staat heeft een dergelijk standpunt ook niet ingenomen in de conclusie van antwoord. De rechtbank zal deze termijn dan ook opnemen in de beslissing.

484. De Staat meent dat, voor zover de rechtbank met deze overweging zou hebben

423 van deze memorie.

⁴³⁴ Bröhring en Neerhof, Anticiperend handhaven van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (productie 11 RBV), p. 3.

bedoeld de Staat te bevelen regelgeving tot stand te brengen waarmee deze punten worden vastgelegd (een uitbreiding van het aantal handhavingpunten, een herziening van de BR-relaties, en een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter),⁴³⁵ dat een ontoelaatbaar bevel zou zijn om wetgeving meteen bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen (MvG, 10.4-10.6).

485. Dat is niet wat de rechtbank heeft opgelegd, en dat volgt ook niet uit het vonnis. Zo heeft de rechtbank zich over een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter in zijn geheel niet uitgelaten. Het is duidelijk dat de rechtbank die specifieke punten bij wijze van voorbeeld heeft opgenomen om de termijn te bepalen waarbinnen de regelgeving geactualiseerd moet (en kan) worden.
486. Elders in het vonnis heeft de rechtbank wel ten aanzien van (onder meer) de BR-relatie en de handhavingpunten (punten die de Staat ook opwerpt in 10.4-10.6) overwogen dat de huidige wet- en regelgeving tekortschiet. Het dictum moet ook in het licht van die overwegingen gelezen worden, maar de Staat gaat daar in zijn grief 8 niet op in. Het is niet duidelijk of de Staat ook ten aanzien van die overwegingen meent dat er sprake zou zijn van een ontoelaatbaar bevel tot regelgeving. Volledigheidshalve wordt op die rechtsoverwegingen ingegaan.
487. Zo heeft de rechtbank in r.o. 6.55 overwogen dat “om aan de eis van een fair balance te blijven voldoen, [de regelgeving zal] moeten worden geactualiseerd (zie 6.31 en 6.32)”. Uit r.o. 6.31-6.32 volgt dat bij de vaststelling en uitvoering van maatregelen rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen die zich in de loop van de tijd voordoen en die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging, waarbij de rechtbank wijst op i) wetenschappelijke onderzoeken die meer inzicht hebben gegeven in de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring, en ii) de veranderde BR-relatie.⁴³⁶
488. Als blijkt dat de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring ernstiger zijn dan eerder aangenomen en/of uit een nieuwe BR-relatie zou volgen dat de relatie tussen geluid en hinder anders is dan eerder werd aangenomen, dan noopt dat logischerwijs tot een nieuwe (herijkte) belangenafweging. Dat is ook wat de rechtbank overweegt in r.o. 6.32: veranderende inzichten brengen mee dat het gewicht van de verschillende belangen periodiek moeten worden herijkt. En die herijking moet tot uitdrukking komen in de (vaststelling en uitvoering van de) wet- en regelgeving. Dat is iets anders dan de Staat stelt in 10.5 van zijn memorie: dat de rechtbank de Staat zou hebben opgedragen de BR-relatie te actualiseren én in regelgeving verwerken. De BR-relatie als zodanig hoeft niet in regelgeving te worden verwerkt, maar de resultaten van een nieuwe BR-relatie kunnen aanleiding zijn om tot een nieuwe belangenoverweging over te gaan (bijvoorbeeld als daaruit zou volgen dat de hinder erger is dan eerder aangenomen). De Staat moet dat in de belangenafweging die ten grondslag ligt aan zijn beleid kunnen laten zien. Een belangenafweging in de zin van art. 8 EVRM moet immers gebaseerd zijn op actuele, representatieve gegevens.
489. Overigens overweegt de rechtbank in dat kader ook dat de BR-relaties “mede van invloed [zijn] op de uitkomst van de grenswaarden van de gelijkwaardigheidscriteria [...] zodat het voor een goede handhaving van de wettelijke regeling en de aan burgers geboden rechtsbescherming van belang is dat met representatieve BR-relaties wordt gerekend.”⁴³⁷ Dat zou inderdaad het geval zijn als het beschermingsniveau van de

⁴³⁵ Overigens verwijst de Staat in zijn memorie van grieven in randnr. 10.6 naar r.o. 6.56, RBV neemt aan dat dat een typefout betreft en dat het gaat om r.o. 6.55.

⁴³⁶ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.31.

⁴³⁷ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.32.

gelijkwaardigheidscriteria wordt beschouwd als de absolute aantallen woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Op de wijze waarop de Staat de gelijkwaardigheidscriteria toepast – zoals toegelicht in onderdeel 3.3 – heeft dit op de rechtsbescherming evenwel geen effect: de BR-relatie wordt dan immers aan beide zijden van de vergelijking toegepast, waardoor de effecten ervan tegen elkaar worden weggestreept (dit wordt door de Staat uitgebreid toegelicht in MvG, 8.3.7). Het slechts toepassen van een nieuwe BR-relatie in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria leidt dan ook niet tot een “goede handhaving van de wettelijke regeling en de aan de burgers geboden rechtsbescherming”.

490. Ook heeft de rechtbank in het kader van de rechtsbescherming overwogen dat het huidige stelsel van handhavingspunten verouderd is in het licht van de ontwikkelingen. De hoeveelheid en ligging van de handhavingspunten zijn sinds 2004 immers niet veranderd, terwijl er een verruiming van de geluidscontour heeft plaatsgevonden en de bevolking binnen die contouren is toegenomen, waardoor een aanzienlijke groep ernstig gehinderden en slaapverstoring ver van de handhavingspunten woont (r.o. 6.41.5). Bovendien woont een groot aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden (ver) buiten de contouren, voor hen is in het geheel geen praktische en effectieve rechtsbescherming (r.o. 6.41.6). Het bevel “een vorm van rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, dus ook voor hen die buiten de geluidscontouren wonen, waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen” (r.o. 6.54 en r.o. 7.2) moet in samenhang met (onder meer) r.o. 6.41.5-6.41.6 gelezen worden.
491. Ook dit is geen bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. De rechtbank heeft simpelweg vastgesteld op welke punten de Staat in het licht van art. 13 EVRM tekortschiet, en opgedragen om die schending weg te nemen. Over de wijze waarop deze tekortkomingen weggenomen moeten worden, heeft de rechtbank zich niet uitgelaten. Als het verweer van de Staat te dien aanzien gevolgd wordt, dan wordt het de rechter daarmee feitelijk onmogelijk gemaakt zich uit te laten over wet- of regelgeving.
492. Uit de jurisprudentie volgt dan ook dat rechters de ruimte hebben om schendingen vast te stellen, en te bevelen die schendingen weg te nemen. Daarbij is niet snel sprake van een ontoelaatbaar bevel tot wetgeving. In het *Urgenda*-arrest heeft de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat de rechter niet mag bevelen om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.⁴³⁸ Het is gezien de staatrechtelijke verhoudingen aan de wetgever om te bepalen of wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand komt. Een algemeen bevel tot het nemen van maatregelen, waarbij de vrijheid van de wetgever om al dan niet wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen wordt gerespecteerd, is wel mogelijk. De rechter bepaalt met zijn bevel in dat geval namelijk niet de inhoud van de te treffen wettelijke maatregelen, dat is aan de wetgever.⁴³⁹ Ook kan de rechter een “bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen.”⁴⁴⁰ In *Urgenda* vormde het bevel maatregelen te nemen teneinde een reductie in de uitstoot van broeikasgassen van 25% in 2020 dan ook geen ontoelaatbaar wetgevingsbevel, omdat het de Staat vrijliet in de keuze van de te nemen maatregelen. Dat voor veel van de te nemen maatregelen wetgeving nodig zou zijn, maakte dat niet anders. Het bleef

⁴³⁸ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.4, 8.2.5.

⁴³⁹ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.5.

⁴⁴⁰ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.2.6.

immers aan de Staat om te bepalen welke maatregelen werden getroffen en welke wetgeving zou worden opgesteld om de reductie te bereiken.

493. Ook in de procedure tussen Greenpeace en de Staat over stikstofneerslag op Nederlandse Natura-2000 gebieden voerde de Staat het verweer dat er sprake zou zijn van een ontoelaatbaar wetgevingsbevel. De rechtbank volgde de lijn van de Hoge Raad:

“5.6. De grenzen die de rechter bij vorderingen als die van Greenpeace in dit verband in acht moet nemen zijn uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak. [...] Het is niet aan de rechter om politieke keuzes voor te schrijven, maar het is wel aan de rechter om te beoordelen of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het recht, waaraan zij zijn gebonden. Die grenzen vloeien onder meer voort uit het Europese recht en uit de wetten die de regering en parlement zelf hebben vastgesteld. Deze opdracht aan de rechter tot het bieden van rechtsbescherming, ook tegen de overheid, is een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat. De rechter dient zich daarbij niet te mengen in de politieke besluitvorming met betrekking tot de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. De rechter kan de wetgever dan ook geen bevel geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen. Een voorname reden hiervoor is, zoals de Staat terecht benadrukt, dat indien de rechter een wetgevingsgebod uitvaardigt, een wettelijke regeling in het leven moet worden geroepen die ook geldt voor derden die hun belangen in de betreffende procedure niet over het voetlicht hebben kunnen brengen.

5.7. Voor zover de Staat zijn verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht en de eigen nationale wetgeving veronachtzaamt, kan de rechter bepalen dat een wettelijke regeling buiten toepassing dient te blijven, dat een wettelijke regeling moet worden uitgelegd in het licht van een Europeesrechtelijke richtlijn of bevelen dat de Staat zich aan zijn eigen wetgeving dient te houden. Ook kan de rechter de Staat een bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald, uit de zojuist genoemde verplichtingen voortvloeiend, doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Tot slot staat de taakverdeling tussen de wetgever en de rechter niet eraan in de weg dat de rechter een verklaring voor recht met betrekking tot de schending van de eerder genoemde verplichtingen geeft.”⁴⁴¹

494. In de onderhavige procedure heeft de rechtbank voor recht verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt door niet de juiste door art. 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken en burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring. De rechtbank beveelt de Staat om binnen 12 maanden de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden. Met deze bevelen blijft de rechtbank binnen de kaders zoals gesteld door de Hoge Raad: er is met r.o. 7.2 geen sprake van een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Niet in samenhang gelezen met r.o. 6.54-55, en ook niet in samenhang gelezen met r.o. 6.31-32 en/of r.o. 6.41. De Staat moet de schendingen van art. 8 en 13 EVRM wegnemen, het staat de Staat vrij te bepalen middels welke maatregelen hij dat doet.

2.7.3 *Het dictum is niet te onbepaald (grief 10)*

495. Met grief 10 bepleit de Staat dat r.o. 7.2, welke in grief 8 door de Staat nog te specifiek werd geacht, te onbepaald is. In werkelijkheid volgt uit deze grief dat het de Staat niet zint wat hem is opgelegd, en daar onderuit probeert te komen door onduidelijkheid te creëren over het vonnis. Maar geen van de lezingen die de Staat voorhoudt is logisch of

⁴⁴¹ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

volgt uit het vonnis.

496. RBV gaat hieronder in op de argumenten van de Staat ten aanzien van ro. 7.2 onder (a) en (b).
497. Ten aanzien van r.o. 7.2 onder (a) bepleit de Staat ten eerste dat niet uit het dictum zou kunnen worden opgemaakt wat bedoeld wordt met het 'toepassen en handhaven van 'de geldende wet- en regelgeving'. De Staat vraagt zich kennelijk af of hij, nu hij niet heeft voldaan aan het bevel van de rechtbank om het verouderde LVB 2008 binnen 12 maanden na het vonnis te herijken, het bevel om de geldende wet- en regelgeving te handhaven in zijn geheel naast zich neer mag leggen (MvG, 12.4-12.6). Voor een dergelijke lezing is geen enkele aanwijzing.
498. De rechtbank heeft in r.o. 6.41 geoordeeld dat de rechtsbescherming niet voldoet aan art. 13 en 8 EVRM. Die schending bestaat blijkens het vonnis onder andere uit het feit dat de normen uit de geldende regelgeving al bijna anderhalf decennium niet of nauwelijks gehandhaafd worden; de bestuursrechter geen deugdelijke proportionaliteitsafweging uitvoert; in verschillende Kamerstukken en rapporten is benoemd dat de rechtsbescherming al jaren niet goed is geregeld en dat aan die gebrekkige rechtspositie een einde dient te worden gemaakt; en dat dat nu nog altijd niet het geval is (r.o. 6.41.1-6.41.3). Het bevel van de rechtbank in 7.2 onder (a) ziet er onder meer op om die schending weg te nemen. Die verplichting blijft uiteraard bestaan, ook als de Staat de betreffende regelgeving niet (tijdig) heeft herijkt om andere door de rechtbank vastgestelde schendingen weg te nemen.⁴⁴² Deze lezing volgt overigens ook uit het nieuwsbericht van de rechtbank Den Haag over het vonnis:

De rechtbank beveelt de Staat om binnen twaalf maanden de geldende wet- en regelgeving (nu: het Luchthavenverkeersbesluit 2008) toe te passen en te handhaven.⁴⁴³

499. Ten tweede zou niet duidelijk zijn op welke punten het LVB geactualiseerd zou moeten worden om aan de eis van 'fair balance' te moeten voldoen (MvG, 12.7). De "enige aanwijzingen" zouden te vinden zijn in 6.56 (RBV neemt aan dat bedoeld wordt 6.55), waarbij hij weer teruggrijpt naar de punten die hij ook aanvoert in het kader van de grief dat het dictum te specifiek was.
500. Op die onderdelen is RBV hiervoor al ingegaan. De Staat merkt daarbij verder op dat dit de "enige aanwijzingen" in het vonnis zouden zijn waaruit volgt op welke wijze de regelgeving geactualiseerd moet worden om aan een fair balance te voldoen. Die positie is onbegrijpelijk. De rechtbank heeft over veel verschillende aspecten van het Schipholbeleid overwogen dat er geen fair balance is gemaakt door de Staat (die ook uitvoerig door de Staat zijn besproken),⁴⁴⁴ en het spreekt voor zich dat de Staat bij de vereiste herijking met al die factoren rekening dient te houden. Daarbij moeten in elk geval nieuwe wetenschappelijke inzichten over de ernst en omvang van gezondheidsschade als gevolg van ernstige hinder en slaapverstoring (6.31), en een actuele BR-relatie (6.31-6.32) worden betrokken.
501. Ten derde zou voor de Staat onduidelijk zijn wat wordt bedoeld met het 'toepassen' en 'handhaven' van de geldende wet- en regelgeving (MvG, 12.8). Daarbij houdt de Staat

⁴⁴² Zie ook randnummer 158 hiervoor.

⁴⁴³ Nieuwsbericht rechtspraak, Staat handelt onrechtmatig: belang omwonenden Schiphol stelselmatig ondergeschikt aan luchtvaart, 20 maart 2024, te raadplegen via: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Staat-handelt-onrechtmatig-belang-omwonenden-Schiphol-stelselmatig-ondergeschikt-aan-luchtvaart-.aspx>

⁴⁴⁴ Zie onderdeel 3.5.

twee lezingen voor. Óf de rechtbank bedoelt wat zij zegt, namelijk dat de Staat de geldende wet en regelgeving moet toepassen en handhaven. Óf de rechtbank bedoelt niet wat zij zegt, namelijk dat de Staat zelf op basis van een eigen belangenafweging mag beslissen of hij al dan niet tot handhaving overgaat. Daarbij merkt de Staat zelf terecht op dat voor de tweede lezing – die hij kennelijk graag wil volgen – geen aanknopingspunten bestaan in het lichaam van het vonnis. De rechtbank heeft die afweging nu juist gemaakt, en op basis daarvan bevolen dat de Staat de geldende wet- en regelgeving moet toepassen en handhaven.

502. Ook ten aanzien van het bevel in rechtsoverweging 7.2 onder (b) presenteert de Staat een onbegrijpelijke lezing van het vonnis.
503. De rechtbank heeft vastgesteld dat de Staat onrechtmatig handelt door “burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring” (r.o. 7.1 onder (b)) en de Staat opgedragen “een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen, waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen” (r.o. 7.2 onder (b)). Onder het kopje “Geen effectieve rechtsbescherming”, in r.o. 6.39-6.41.6 van het vonnis, heeft de rechtbank uitvoerig toegelicht op welke aspecten de rechtsbescherming tekortschiet.
504. De Staat stelt hier niet te begrijpen wat de rechtbank bedoelt, maar wat de Staat daaraan niet begrijpt is niet goed te volgen (MvG, 12.10). Dat de Staat is veroordeeld om maatregelen te treffen om omwonenden rechtsbescherming te bieden tegen geluidshinder volgt letterlijk uit het vonnis (en uit het dictum).⁴⁴⁵ De Staat vraagt zich vervolgens af of de rechtbank misschien doelt op rechtsbescherming tegen het LVB, hetgeen inmiddels zou zijn opgelost (MvG, 12.11); een onderwerp dat in het vonnis niet aan bod komt en op geen enkele manier een antwoord is op de tekortkomingen die de rechtbank signaleert in r.o. 6.39-6.41.6. Ook rechtsbescherming tegen overtredingen van het LVB is volgens de Staat goed geregeld. De Staat omschrijft de rechtsgang bij de bestuursrechter in MvG, 12.12 ineens als “voldoende rechtsbescherming”, terwijl het anticiperend handhaven nog altijd voortduurt en de Staat in de kort geding-procedure nog stelde (vgl. onderdeel 3.5.4.4):

... 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;⁴⁴⁶

... de wens tot herstel van de rechtspositie van omwonenden daarmee illusoir wordt;⁴⁴⁷

... 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;⁴⁴⁸

... 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

⁴⁴⁵ Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.50: “De belangenafweging die in het kader van artikel 8 EVRM gemaakt moet worden ziet op de geluidshinder en niet op het aantal vluchten. [...] De Staat wordt veroordeeld om maatregelen te treffen om omwonenden rechtsbescherming te bieden tegen die hinder, zoals hierna nader overwogen wordt.”

⁴⁴⁶ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 5.17

⁴⁴⁷ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 1.20.

⁴⁴⁸ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.2.

genieten.⁴⁴⁹

505. Ook in MvG 12.13 creëert de Staat weer ruis. De Staat vraagt om een helder kader - dat volgens zijn achtste grief evenwel een ontoelaatbaar wetgevingsbevel zou inhouden. In dit verband stelt de Staat ook dat een “puur individuele beoordeling” niet plaats kan vinden, maar dat heeft de rechtbank ook helemaal niet bevolen (de rechtbank vereist “voldoende geïndividualiseerde” rechtsbescherming). RBV heeft onder meer in onderdeel 3.3 toegelicht dat de stelling van de Staat, dat het huidige stelsel rekening zou houden met de belangen van het individu door een maximaal aantal gehinderden, onjuist is. Zoals uit de stellingen van de Staat in MvG, 8.3.5 en uit onderdeel 3.3.2 hierboven volgt, bestaat er volgens de Staat in het huidige stelsel immers helemaal geen maximum aan het aantal gehinderden.

2.8 De mogelijkheid om een vonnis cq arrest binnen 12 maanden uit te voeren (grief 9 Staat)

506. De Staat greeft tegen de door de rechtbank gestelde termijn in rechtsoverweging 7.2 en de onderliggende overwegingen van de rechtbank in rechtsoverweging 6.55, 6.31-32 en 6.56-6.60.⁴⁵⁰ De Staat stelt in zijn memorie dat het onmogelijk is om binnen de gestelde termijn van 12 maanden aan de bevelen te doen, en wijst daartoe op de procedures die moeten worden doorlopen en afgerond: i) de balanced approach-procedure, ii) de MER-procedure en iii) de procedure voor vaststelling van een AMvB.

2.8.1 De balanced approach-procedure hoeft niet te worden doorlopen

507. De Staat stelt dat de overwegingen van de rechtbank dat de balanced approach-procedure niet gevolgd hoeft te worden in r.o. 6.56-6.60 ‘onjuist’ zijn gebleken onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad in de kort geding-procedure.⁴⁵¹ Dat is niet het geval.
508. In r.o. 6.57 – r.o. 6.59 gaat de rechtbank in op de vraag of het nodig is om de balanced approach-procedure te volgen alvorens te handhaven op de grenswaarden uit het LVB 2008 (of in andere woorden: te stoppen met anticiperend handhaven). Dat is volgens de rechtbank niet het geval, omdat i) de balanced approach “het op dat moment geldende recht en vastgesteld beleid”, en dus het LVB 2008, respecteert (r.o. 6.57 en 6.58); ii) stoppen met anticiperend handhaven geen exploitatiebeperking is in de zin van de Geluidsverordening, maar een feitelijke omstandigheid die bovendien de op basis van de grenswaarden in het LB 2008 gegeven capaciteit van Schiphol niet (actief) vermindert (r.o. 6.59); en iii) het Handvest van grondrechten van de EU, waarin in art. 7 een met art. 8 EVRM vergelijkbaar grondrecht is opgenomen, voorrang heeft boven een EU-verordening (r.o. 6.59).
509. De Hoge Raad heeft zich over geen van die punten uitgelaten, omdat de Hoge Raad het stoppen met anticiperend handhaven niet als zelfstandige maatregel heeft beoordeeld. De Hoge Raad heeft slechts gekeken naar de situatie waarin de Staat zou stoppen met anticiperend handhaven, en gelijktijdig de Experimenteerregeling zou invoeren:

De Hoge Raad neemt bij de beoordeling van de klachten tot uitgangspunt dat de voorgenomen beëindiging van het anticiperend handhaven en de invoering van de voorgenomen Experimenteerregeling (hierna gezamenlijk: de voorgenomen maatregelen) samenhangen. Deze samenhang volgt uit de stelling van de Staat dat uitsluitend wordt gestopt met anticiperend handhaven indien tegelijkertijd de voorgenomen Experimenteerregeling wordt ingevoerd (zie de conclusie van de Advocaat-Generaal

⁴⁴⁹ Spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 12.3.

⁴⁵⁰ Memorie van grieven Staat, randnrs. 11.1-11.2.

⁴⁵¹ Memorie van grieven Staat, randnrs., 11.1-11.6.

onder 4.79).⁴⁵²

510. Dat was ook de uitleg van de Staat zelf in de kamerbrief over het arrest:

De Hoge Raad is er bij de beoordeling van de klachten van IATA e.a. van uitgegaan dat de voorgenomen beëindiging van het anticiperend handhaven en de invoering van de voorgenomen experimenteerregeling samenhangen. De Hoge Raad oordeelt dat de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit op Schiphol en leiden tot een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. Volgens de Hoge Raad kan de Staat het stoppen met anticiperend handhaven in combinatie met de experimenteerregeling slechts invoeren nadat een balanced approach-procedure is doorlopen.⁴⁵³

511. Die lezing is dit jaar ook nog bevestigd door de minister van I&W:

Met de uitspraak van de Hoge Raad van 12 juli 2024 is duidelijk geworden dat de Staat het stoppen met anticiperend handhaven in combinatie met de experimenteerregeling slechts mag invoeren nadat een balanced approach-procedure is doorlopen.⁴⁵⁴

512. De Staat stelt zich in zijn memorie dan ook niet op het standpunt dat hij niet mag stoppen met anticiperend handhaven alvorens de balanced approach-procedure te doorlopen. Ook bevestigt hij dat het arrest van de Hoge Raad slechts ziet op de maatregelen tezamen.⁴⁵⁵ Het arrest van de Hoge Raad doet dus niets af aan de rechtsoverwegingen van de rechtbank over het stoppen met anticiperend handhaven, want het arrest gaat daar simpelweg niet over. Rechtsoverwegingen 6.56-6.60 zijn dan ook, anders dan de Staat stelt, geen “andersluidende oordelen”.⁴⁵⁶

513. Voor zover de argumenten van de Staat zien op de overwegingen van de rechtbank ten aanzien van het *herijken* van het LVB 2008 op bepaalde punten en niet het *handhaven* van het LVB 2008, geldt het volgende.

514. De Staat stelt ter onderbouwing van zijn standpunt dat de overwegingen van de rechtbank niet in stand kunnen blijven slechts dat het arrest van de Hoge Raad “duidelijk maakt dat het verboden is om enige actie te ondernemen die tot gevolg heeft dat minder dan 500.000 vliegtuigbewegingen zijn toegestaan, zonder de *balanced approach*-procedure te hebben doorlopen”.⁴⁵⁷ De Staat lijkt daarmee in randnr. 11.3 van zijn memorie te doelen op een soort bekrachtiging van het vonnis van de voorzieningenrechter door de Hoge Raad. Dat is niet het geval. De Hoge Raad heeft het arrest van het gerechtshof Amsterdam vernietigd en de zaak doorverwezen naar het gerechtshof Den Haag. Dat ondertussen het vonnis van de voorzieningenrechter herleeft, zegt niets over een oordeel van de Hoge Raad over dat vonnis. Het oordeel van de voorzieningenrechter dat de Staat verbiedt om “enige actie te ondernemen die tot gevolg heeft dat minder dan 500.000 vliegtuigbewegingen zijn toegestaan”, is en

⁴⁵² Hoge Raad, 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061, r.o. 3.3.2.

⁴⁵³ Kamerbrief d.d. 12 juli 2024, Uitspraak Hoge Raad in cassatieberoep kort geding IATA e.a. versus de Staat, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/07/12/kamerbrief-over-uitspraak-hoge-raad-in-cassatieberoep-iata-e-a-versus-staat>, p. 1.

⁴⁵⁴ Beantwoording vragen Tweede Kamer d.d. 27 januari 2025, Kamerstukken II 2024/25, Aangangsels van de Handeling, 1136, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20242025-1136>, p. 4.

⁴⁵⁵ Vgl. bijvoorbeeld Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.20: “oordeelde de Hoge Raad dat de Staat slechts het anticiperend handhaven kan beëindigen en de Experimenteerregeling kan vaststellen nadat daartoe een balanced approach is doorlopen”; en 6.4.21: “voor nu volstaat de vaststelling dat de Staat [...] de invoering van de experimenteerregeling met gelijktijdig staken van het anticiperend handhaven niet heeft mogen invoeren”

⁴⁵⁶ Vgl. Memorie van grieven Staat, randnr. 6.4.20.

⁴⁵⁷ Memorie van grieven Staat, randnr. 11.3.

blijft een voorlopig oordeel in eerste aanleg, en geen oordeel van de Hoge Raad. De rechtbank in de onderhavige procedure was het – terecht – niet eens met dat voorlopige oordeel, en die ruimte heeft het Hof vanzelfsprekend ook.

515. Zowel voor het herijken van het LVB 2008 op bepaalde punten als voor andersoortige maatregelen die tot een exploitatiebeperking zouden kunnen leiden, geldt dat de balanced approach-procedure daarvoor niet gevolgd te worden zolang het volgen van die procedure in strijd zou zijn met art. 8 EVRM of art. 7 Handvest. De rechtbank overweegt terecht in r.o. 6.59 dat art. 7 van het Handvest van grondrechten van de EU (hierna: Handvest), waarin een met art. 8 EVRM vergelijkbaar grondrecht is opgenomen en dat in lijn met EHRM-rechtspraak moet worden uitgelegd,⁴⁵⁸ voorrang heeft boven een EU-verordening. De Staat heeft zich op datzelfde standpunt gesteld in de kort gedingprocedure (vgl. ook r.o. 6.59). In art. 6 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”) is immers opgenomen dat het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen. Het Handvest behoort daarmee tot het primaire recht van de Europese Unie. Verordeningen, waaronder de balanced approach Verordening, zijn secundair recht. De balanced approach-verordening is dus ondergeschikt aan het Handvest.⁴⁵⁹
516. Overigens gaat de rechtbank in r.o. 6.60 terecht voorbij aan de Slotverordening. In aanvulling op hetgeen de rechtbank daarover overweegt, wijst RBV er nog op dat internationale normen (zoals het verdrag van Chicago, de EU-US Open Skies en EU-Canada overeenkomst waar de Luchtvaartmaatschappijen op wijzen in hun vordering⁴⁶⁰) niet kunnen derogeren aan grondrechten die binnen de EU bescherming krijgen.⁴⁶¹
517. Het voorgaande betekent dat – voor zover de balanced approach-procedure al van toepassing zou zijn – het Handvest voorrang heeft als de toepassing van de balanced approach-procedure zoals vastgelegd in verordening 598/2014 in strijd is met art. 8 EVRM, en dus met art. 7 Handvest, en de Staat dus geen toepassing *mag* geven aan de balanced approach verordening. Het arrest van de Hoge Raad gaat niet in op die voorrang; dat was in de kort geding-procedure ook niet direct aan de orde. De Staat zegt daar in zijn memorie ook niets over.
518. Dat het volgen van de balanced approach-procedure op verschillende manieren in strijd kan zijn met art. 8 EVRM (en dus art. 7 Handvest) is toegelicht in onderdeel 3.5.3.4 (zie vooral *Van 440.000 naar 478.000: de balanced approach-procedure ≠ fair balance*) van deze memorie. In aanvulling daarop wordt hier nog gewezen op de duur van die procedure. De balanced approach-procedure die de Staat zojuist gevolgd heeft, heeft zo’n twee jaar in beslag genomen. Als er een jarenlange schending van art. 8 EVRM wordt vastgesteld, zoals in eerste aanleg het geval was, en de Staat dient die schending weg te nemen door middel van (onder meer) een exploitatiebeperking, dan zou de verplichting om de balanced approach procedure eerst te volgen betekenen dat de schending van art. 8 EVRM nog eens zo’n twee jaar kan voortduren. Dat is vanzelfsprekend in strijd met art. 8 EVRM. Daarbij wijst RBV ook op de zaak *Dubetska and others v. Ukraine*, waarin het EHRM overweegt dat:

144: As the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones, a fair balance between

⁴⁵⁸ Art. 6 lid 3 VEU en art. 52 lid 3 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴⁵⁹ Vgl. bijvoorbeeld H. de Waele en J. Krommendijk, *Beoogde krimp Schiphol*, NJB 2024/939 afl. 16, te raadplegen via https://www.njb.nl/media/fcinjb0h/njb16_beoogde-krimp-schiphol.pdf, p. 2.

⁴⁶⁰ Vgl. *Vordering (i) van de Luchtvaartmaatschappijen en voor de reactie van RBV* daarop onderdeel 6.4 van deze memorie.

⁴⁶¹ HvJ EU 6 maart 2018, zaak C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 (*Achmea*).

the various interests at stake may be upset not only where the regulations to protect the guaranteed rights are lacking, but also where they are not duly complied with (see *Moreno Gómez v. Spain*, no. 4143/02, §§ 56 and 61, ECHR 2004-X). The procedural safeguards available to the applicant may be rendered inoperative and the State may be found liable under the Convention where a decision-making procedure is unjustifiably lengthy or where a decision taken as a result remains for an important period unenforced (see *Taşkın and Others*, cited above, §§ 124-25).⁴⁶²

519. Op grond van het voorgaande hoeft de balanced approach-procedure dan ook niet gevolgd te worden als het gaat om het uitvoeren van maatregelen die voortvloeien uit de positieve verplichtingen die de Staat heeft op grond van art. 8 EVRM. Sterker nog, die procedure dient dan buiten beschouwing te worden gelaten. Voor zover (en zolang) de balanced approach procedure een beëindiging van de schending van de rechten onder art. 8 EVRM (en dus art. 7 Handvest) zou beletten dan wel vertragen, handelt de Staat in strijd met art. 8 EVRM (en dus art. 7 Handvest).

2.8.2 MER-procedure en de procedure voor vaststelling van een AMvB

520. Voor het toepassen van de geldende wet- en regelgeving, is geen nieuw LVB (en dus ook geen MER- en voorhangprocedure) vereist. De Staat had dan ook ten minste aan de tekst van het dictum kunnen voldoen zonder een nieuw LVB vast te stellen.
521. Voor zover dat dictum in hoger beroep wordt bekrachtigd, geldt daarvoor in ieder geval dat de Staat daar binnen de termijn van twaalf maanden aan kan voldoen. Voor zover het nog te wijzen arrest zou meebrengen dat er inderdaad een nieuw LVB vastgesteld dient te worden, staat het het Hof vanzelfsprekend vrij om op deelvorderingen andere, passende termijnen toe te wijzen (waartoe RBV in haar petitum ook nadrukkelijk de ruimte geboden heeft). Daarbij wordt wel opgemerkt dat de MER-procedure niet nodig is als de grenswaarden gelijk blijven of meer bescherming bieden,⁴⁶³ hetgeen voor de hand ligt bij toewijzing van de vorderingen van RBV. Met die procedure hoeft dan ook bij de vaststelling van de termijn geen rekening te worden gehouden.

3 INCIDENTEEL APPEL

3.1 Incidentele grief 1: De gelijkwaardigheidscriteria en het vereiste van gelijkwaardige bescherming

522. In onderdeel 3.3 heeft RBV toegelicht dat de wijze waarop het vereiste van gelijkwaardige bescherming door de Staat wordt ingevuld in de praktijk niet leidt tot gelijkwaardig beschermingsniveau. Door die invulling die de Staat eraan geeft, leiden alle nieuwe inzichten en omstandigheden, in bijvoorbeeld BR-relaties of woningbestand, tot actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria, en dus tot een aangepast beschermingsniveau. Een van de uitgangspunten van de Staat was immers dat nieuwe inzichten nooit kunnen leiden tot minder ruimte voor de luchtvaartsector.⁴⁶⁴ De gelijkwaardigheidscriteria zijn in die zin door de Staat opgevat als de uitkomst van een som, die aangepast kan worden als de modelparameters veranderen.

523. Dat van een gelijkwaardig beschermingsniveau in de praktijk geen sprake is, wordt door

⁴⁶² EHRM 10 februari 2011, nr. 30499/03 (*Dubetska e.a. t. Ukraine*), para. 144.

⁴⁶³ Nota van toelichting bij ontwerpbesluit d.d. 4 februari 2025 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D06424&did=2025D06424>, p. 5.

⁴⁶⁴ Kabinetsstandpunt Schiphol, april 2006 (productie 159 RBV), p. 23.

de rechtbank ook onderkend. De rechtbank oordeelt in dat kader dat de manier waarop de gelijkwaardigheidscriteria in de praktijk zijn toegepast een papieren werkelijkheid betreft, die ver afstaat van de feitelijke situatie (r.o. 6.25). In het verlengde daarvan wijst de rechtbank op 6.29 e.v. en 6.33 e.v. . De rechtbank overweegt dat i) nieuwe woningen (r.o. 6.29.3), ii) nieuwe inzichten over gezondheid (r.o. 6.31) en iii) nieuwe inzichten over de relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder (r.o. 6.31-32) moeten worden meegewogen in de gelijkwaardigheidscriteria, en iv) dat een toename van het aantal ernstig gehinderden betekent dat er niet is voldaan aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming uit art. 8.17 lid 7 Wlv (r.o. 6.37-6.38).

524. RBV volgt de rechtbank daarin, maar meent dat een aantal andere overwegingen van de rechtbank niet stroken met deze vaststellingen. Dat heeft zich vertaald in de onterechte afwijzing van de gevorderde verklaring voor recht die bijna woordelijk overeenkomt met de bevindingen van de rechtbank (4.1.1), een onterechte aanname over de beschermende werking van de gelijkwaardigheidscriteria (4.1.2) en de onterechte conclusie dat het LVB 2008 wel voldoet aan de eis van gelijkwaardige bescherming (4.1.3). Bovendien hanteert de rechtbank een te beperkte opvatting van het vereiste van een wettelijke grondslag onder het EVRM; daarvoor volstaat immers niet de formele vastlegging alleen, maar is tevens vereist dat de toepassing van die wet of regeling voorzienbaar is. Dat is niet het geval (4.1.4).

3.1.1 *Onterechte afwijzing verklaring voor recht*

525. Onnavolgbaar is de afwijzing van de verklaring voor recht over de strijdigheid met de gelijkwaardigheidscriteria in het licht van de expliciete overweging eerder in het vonnis dat “aan het beoogde uitgangspunt van gelijkwaardigheid binnen het kader van het NNHS dus structureel niet voldaan [wordt]”.⁴⁶⁵ De rechtbank had de verklaring voor recht daaromtrent dan ook niet mogen afwijzen.⁴⁶⁶

3.1.2 *Tegenstrijdige overweging ii) de effecten van nieuwe inzichten*

526. De rechtbank benadrukt dus dat het belangrijk is dat nieuwe inzichten mee worden gewogen, maar overweegt in 6.32 (en in het verlengde daarvan in 4.22 en 4.22.3) ook:
- 6.32 [...] De BR-relaties zijn mede van invloed op de uitkomst van de grenswaarden van de gelijkwaardigheidscriteria (zie 4.22 en 4.22.3) zodat het voor een goede handhaving van de wettelijke regeling en de aan burgers geboden rechtsbescherming van belang is dat met representatieve BR-relaties wordt gerekend.
527. De rechtbank overweegt terecht dat het gebruik van verouderde BR-relaties eraan bijdraagt dat van een fair balance geen sprake kan zijn. Maar de rechtbank lijkt in dat kader te miskennen dat de wijze waarop de BR-relaties mee zouden worden genomen in de gelijkwaardigheidscriteria, dat niet zou veranderen. Immers, zoals ook de Staat toelicht: als de Staat nieuwe BR-relaties zou (laten) ontwikkelen, zou hij dat meenemen aan beide zijden van de vergelijking - niet alleen aan de zijde van het huidige beschermingsniveau, maar ook binnen de kaders van het beschermingsniveau zoals het LVB 2004 dat bood (MvG, 8.5.14-8.5.15). Door te bevestigen dat de BR-relaties mede van invloed zijn op de uitkomst van de gelijkwaardigheidscriteria, bevestigt de rechtbank – zo lijkt het onbedoeld – het narratief van de Staat dat de gelijkwaardigheidscriteria opgevat moeten worden als de uitkomst van een som waarvan de uitkomst in termen van aantallen gehinderden een variabele vormt. Onbedoeld, omdat de rechtbank in het verlengde daarvan (“zodat”) overweegt dat het voor een goede handhaving en de rechtsbescherming van belang is dat met

⁴⁶⁵ Vonnis rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.37.

⁴⁶⁶ Zoals zij deed in r.o. 6.49 en 7.6.

representatieve BR-relaties wordt gerekend. Hoewel het voor burgers inderdaad van belang is dat met nieuwe inzichten, zoals actuele en representatieve BR-relaties wordt gewerkt, is dat juist níét wat er gebeurt als de BR-relaties simpelweg worden ge-update en als zodanig met terugwerkende kracht van toepassing worden geacht, zodat de gelijkwaardigheidscriteria op basis daarvan kunnen worden bijgesteld. Als de gelijkwaardigheidscriteria gezien worden als de uitkomst van een som waarin het verkeersscenario een constante is, maar de resulterende hinder een variabele die mede op grond van een gewijzigde BR-relatie kan worden aangepast, dan wordt daarmee de beschermende werking juist weggenomen.

528. R.o. 6.32 lijkt dus niet te stroken met de gedachte van de rechtbank dat nieuwe inzichten en ontwikkelingen op een betekenisvolle manier meegewogen zouden moeten worden in het beleid: zowel in het kader van de gelijkwaardige bescherming (omdat anders sprake blijft van een 'papieren werkelijkheid') als in het kader van de fair balance (omdat anders niet op basis van de meest actuele informatie een belangenafweging wordt gemaakt).

3.1.3 Tegenstrijdige overweging iii) de gelijkwaardige bescherming van art. 8.17 lid 7 Wlv

529. Ten onrechte heeft de rechtbank overwogen:

6.24 De beoordeling of sprake is van een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau van het LVB 2008 ten opzichte van het LVB 2004 is neergelegd in het Milieueffectrapport *Verder werken aan de toekomst van Schiphol en de regio*, juli 2007 (hierna: MER 2007). In het MER 2007 is het LVB 2008 getoetst op gelijkwaardigheid aan het LVB 2004. Dit is zowel gedaan aan de hand van de geactualiseerde gelijkwaardigheidscriteria uit 2007 (zie 4.34) als met de gelijkwaardigheidscriteria die uitgangspunt waren voor het LVB 2004 (zie 4.31). Daaruit volgt dat het LVB 2008 voldoet aan zowel de geactualiseerde als de oude grenswaarden.⁴⁶⁷

530. Uit deze overweging spreekt de dubbele misvatting dat (i) het voldoen aan de gelijkwaardigheidscriteria zou impliceren dat er in de praktijk sprake is van gelijkwaardige bescherming en dat (ii) actualisering van de gelijkwaardigheidscriteria gevolgen zou hebben voor de omvang van die bescherming.

531. De rechtbank miskent, gelet op de wijze waarop de gelijkwaardigheidscriteria worden toegepast en gelet op de overweging van de rechtbank dat er sprake is van een 'papieren werkelijkheid', dat de vaststelling dat een LVB voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria niet kan leiden tot de conclusie dat er daarmee ook sprake is van een gelijkwaardige bescherming in de zin van art. 8.17 lid 7 Wlv. De rechtbank spreekt in dat kader ook van voldoen aan "grenswaarden" alsof de gelijkwaardigheidscriteria in de vorm van grenswaarden in de wet zijn vastgelegd. Maar art. 8.17 lid 7 Wlv bepaalt alleen dat "het beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging" "gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit". De Staat heeft daar invulling aan gegeven door middel van de gelijkwaardigheidscriteria, en daarbij het grenswaardenscenario van 507.700 centraal gesteld (vgl. onderdeel 3.3.4.2 dagvaarding en onderdeel 3.3 van deze memorie). Ten onrechte heeft de rechtbank in dat kader geen (kenbaar) onderscheid gemaakt tussen enerzijds voldoen aan de gelijkwaardigheidscriteria en anderzijds voldoen aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming ex art. 8.17 lid 7 Wlv.

532. Daarbij wordt er nog eens op gewezen dat ook in het kader van het LVB 2008 nieuwe inzichten niet op een betekenisvolle wijze zijn betrokken bij de besluitvorming.

⁴⁶⁷ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.24.

Uitgangspunt van de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria in 2007 was immers juist dat nieuwe inzichten géén gevolgen mochten hebben voor het vliegverkeer.⁴⁶⁸

533. De rechtbank lijkt daarbij waarde te hebben gehecht aan het feit dat er in het MER 2007 ook is getoetst aan de 'oude' gelijkwaardigheidscriteria uit 2004. Maar zoals de Staat in zijn memorie uitgebreid uiteen heeft gezet, en zoals ook volgt uit het MER 2007, worden bij die toetsing aan de oude criteria zowel het planscenario als de criteria opnieuw berekend op basis van de oude inzichten. Het MER 2007 stelt daarover:

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 26 juni 2007 is het planalternatief in het MER tevens getoetst aan de 'oude' criteria voor gelijkwaardigheid. Deze criteria geven eveneens het beschermingsniveau van de huidige besluiten, alleen zijn de beschermingsniveaus berekend op basis van inmiddels verouderde inzichten. Voor toetsing aan de 'oude' criteria zijn de uitkomsten van het planalternatief berekend volgens diezelfde, verouderde, inzichten.⁴⁶⁹

534. Het planalternatief met inbegrip van de nieuwe inzichten is dus niet getoetst tegen de 'oude' gelijkwaardigheidscriteria. Pas als dat gedaan wordt, kan op een betekenisvolle manier beoordeeld worden of het beschermingsniveau gelijk of beter is dan het beschermingsniveau van het LVB 2004 geacht werd te zijn.
535. Ook ten aanzien van het LVB 2008 was dus al sprake van een papieren werkelijkheid. Daarmee is alle beschermende werking van de gelijkwaardigheidscriteria weggenomen. Hieruit volgt dat de overwegingen van de rechtbank in r.o. 6.25, 6.29.3, 6.31-32, 6.37-38 eveneens tot de conclusie hadden moeten leiden dat het LVB 2008 – ondanks dat daarmee werd voldaan aan de gelijkwaardigheidscriteria – niet deugdelijk is getoetst aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming.
536. De rechtbank heeft dus ten onrechte aan de vaststelling van het feit dat uit het MER 2007 volgt dat aan de gelijkwaardigheidscriteria was voldaan de conclusie verbonden dat daarmee ook voldaan was aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming van art. 8.17 lid 7 Wlv.

3.1.4 Tegenstrijdige overweging iv) de toepassing van de gelijkwaardigheidscriteria is niet voorzienbaar, en dus niet voldaan aan het wettigheidsvereiste

537. Ten onrechte overwoog de rechtbank:

6.25. Met de vaststelling dat het LVB 2008 en de latere wijzigingen aan de gelijkwaardigheidscriteria van artikel 8.17 lid 7 Wlv voldoen, is voldaan aan de eis dat de inmenging in de door artikel 8 EVRM beschermde rechten van de omwonenden van Schiphol is neergelegd in een (geldige) wet. [...]

538. Anders dan de rechtbank overweegt, voldoet de wijze waarop de Staat toepassing heeft gegeven aan het vereiste van gelijkwaardige bescherming (toen en nu) niet aan de eisen van art. 8 EVRM omdat het i) in het kader van de vereiste voorzienbaarheid niet duidelijk is in welke situatie wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer; ii) er geen sprake is van effectieve uitvoering van de regels omdat de toepassing evident niet strookt met het uitgangspunt ervan, zoals de rechtbank overweegt in 6.25, 6.33 en 6.36-6.38.
539. Ten aanzien van de voorzienbaarheid wordt het volgende opgemerkt. Art. 8.17 lid 7 Wlv bepaalt dat er sprake moet zijn van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Die niveaus zijn bepaald in art. XII van de Wijzigingswet luchtvaart, en waren een beschrijving van de maximale effecten van de PKB, geuit in aantallen woningen, ernstig

⁴⁶⁸ Kabinetsstandpunt Schiphol, april 2006 (productie 159 RBV), p. 23.

⁴⁶⁹ MER Hoofdrapport 2007 (productie 85 Staat), p. 50.

gehinderden en slaapverstoorden binnen bepaalde contouren.

540. Duidelijk is dat de wijze waarop de Staat toepassing heeft gegeven aan de gelijkwaardigheidscriteria maakt dat die getallen niet langer centraal staan. De criteria worden gezien als de (variabele) uitkomst van een som. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen leiden tot een groter aantal toegestane woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden. De 'milieugrens' is dus geen harde grens. Dat maakt echter ook dat de omvang van de inbreuk niet voorzienbaar is, waarmee niet is voldaan aan het wettigheidsvereiste van art. 8 EVRM, ook niet met het LVB 2008.
541. Dat is al helemaal het geval, nu de Staat in zijn memorie een nieuwe interpretatie van de gelijkwaardigheidscriteria heeft geopperd (vgl. onderdeel 3.3.1 van deze memorie). Volgens de Staat is niet het grenswaardenscenario (i.e. 507.700 vliegtuigbewegingen) de constante, maar de grenswaarden zelf. De Staat lijkt zich van deze nieuwe interpretatie niet eens bewust. Het gevolg is dat de enige vorm van bescherming die omwonenden binnen het huidige wettelijke systeem zouden moeten hebben, volstrekt ondoorgrondelijk is.
542. Ook kan, in het verlengde daarvan, niet gesproken worden van een effectieve uitvoering van regels, namelijk van art. 8.17 lid 7 Wlv. Het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming is door de invulling van de Staat daaraan betekenisloos geworden. Ook op grond daarvan is de inmenging in de door art. 8 EVRM beschermde rechten van de omwonenden onvoldoende effectief geïmplementeerd en gehandhaafd.

3.1.5 Conclusie

543. Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de rechtbank overwoog, de wijze waarop de Staat invulling geeft (en heeft gegeven) aan de gelijkwaardigheidscriteria in strijd is met het vereiste van gelijkwaardige bescherming ex art. 8.17 lid 7 Wlv en/of art. 8 EVRM omdat de uitwerking ervan niet voorzienbaar is en/of niet effectief is geïmplementeerd en wordt gehandhaafd. RBV heeft haar vorderingen dienovereenkomstig aangepast.

3.2 Incidentele grief 2: Ten onrechte is de rechtbank voorbij gegaan aan (de vorderingen op grond van) andere belangen

3.2.1 Reactie op het vonnis

544. Ten onrechte heeft de rechtbank overwogen:

6.45 Het is de rechtbank ook na vragen daarover tijdens de mondelinge behandeling niet duidelijk geworden in hoeverre RBV haar vorderingen mede op deze aspecten wenst te baseren; de vordering is niet op deze aspecten toegesneden. Daarom gaat de rechtbank aan deze stellingen voorbij.

545. In ieder geval heeft de rechtbank miskend dat de afname van de verschillende negatieve effecten van het vliegverkeer wel degelijk in de vorderingen besloten lag. RBV heeft een verklaring voor recht gevorderd dat de Staat onrechtmatig handelt "door de in deze dagvaarding omschreven handelswijze en meer specifiek door [...]".⁴⁷⁰ In de dagvaarding heeft RBV uitgebreid toegelicht dat de Staat ook onrechtmatig handelt door i) omwonenden bloot te stellen aan te hoge concentraties schadelijke stoffen (waaronder ultrafijnstof en zzs) (onderdeel 7.2.5.1 dagvaarding); ii) omwonenden bloot te stellen aan te hoge risico's op het gebied van veiligheid (onderdeel 7.2.5.2 dagvaarding); iii) Schiphol te laten uitbaten zonder benodigde

⁴⁷⁰ In de verkorte versie van de vordering die de rechtbank heeft opgenomen in r.o. 5.1 heeft de rechtbank enkel de meer specifieke vorderingen opgenomen.

- natuurvergunning en dus in strijd met Europees recht (onderdeel 7.2.5.3 dagvaarding); en iv) omwonenden bloot te stellen aan gevaarlijke klimaatverandering (onderdeel 7.2.5.4 dagvaarding). Ten onrechte heeft de rechtbank daar niet over geoordeeld.
546. RBV heeft daarnaast aangevoerd dat deze omstandigheden, en in aanvulling daarop de wooncrisis (onderdeel 7.2.5.5 dagvaarding), bijdragen aan de hevigheid van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de omwonenden en aan de conclusie dat die inbreuk niet proportioneel, en dus niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. In de besluitvorming omtrent het Schipholbeleid heeft géén van deze factoren echter kenbaar een rol gespeeld, hetgeen van belang is in het kader van de vorderingen van RBV omtrent het ontbreken van de fair balance van art. 8 EVRM.
547. Het gaat hierbij bovendien om negatieve effecten van het vliegverkeer die heviger worden naarmate er méér vliegtuigbewegingen zijn, en verminderd worden als het vliegverkeer wordt gereduceerd. De hoeveelheid vliegbewegingen is dus niet alleen voor geluidhinder een belangrijke factor, maar ook voor veel andere factoren. In het verlengde van de verklaring voor recht heeft RBV daarom een bevel gevorderd om de onrechtmatigheid te beëindigen door onder meer het aantal vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol te reduceren. De rechtbank heeft ook die omstandigheid ten onrechte niet in zijn overwegingen betrokken.
548. Daar komt bij dat in de besluitvorming omtrent het Schipholbeleid géén van deze factoren kenbaar een rol heeft gespeeld, terwijl deze factoren meegewogen dienen te worden in het kader van de fair balance van art. 8 EVRM. Daarbij dient bovendien zwaar te wegen dat de normen voor Schiphol ten opzichte van andere industrieën reeds zijn verlaagd (voor zover normen voor Schiphol überhaupt bestaan). Er kan in dat kader dus niet worden volstaan met de vaststelling dat aan de wettelijke normen wordt voldaan. Schiphol heeft ten opzichte van andere industrieën op élk van deze vlakken een uitzonderingspositie gekregen:
- i. Emissies van de grensoverschrijdende luchtvaart zijn uitgezonderd van de klimaatdoelen van het Klimaatakkoord van Parijs en de Nederlandse Klimaatwet (vgl. 4.2.2.2 hieronder);
 - ii. Voor zeer zorgwekkende stoffen (“ZZS”) geldt een minimalisatieverplichting voor elke industrie maar niet voor vliegverkeer (vgl. onderdeel 7.2.5.1.2 dagvaarding);
 - iii. Voor uitstoot van andere schadelijke stoffen zijn enkel grenzen gesteld aan uitstoot per vliegtuig, niet voor de totale uitstoot die het vliegverkeer met zich meebrengt (vgl. onderdeel 7.2.5.1 dagvaarding);
 - iv. Ten aanzien van externe veiligheid worden andere normen voor aangehouden dan bij andere industrieën omdat er anders veel minder gevlogen zou kunnen worden (vgl. onderdeel 7.2.5.2 dagvaarding);
 - v. Ten aanzien van stikstof heeft Schiphol geen natuurvergunning (vgl. onderdeel 7.2.5.3 dagvaarding en 2.3 van deze memorie).
549. Die bescherming is ten aanzien van andere industrieën niet voor niets opgenomen. De uitzonderingspositie die Schiphol op al deze vlakken geniet, ten nadele van omwonenden, is niet gerechtvaardigd - zeker niet cumulatief - en mag er in elk geval niet toe leiden dat de weegschaal bij de fair balance-toets al vooraf ten nadele van omwonenden is gekalibreerd.
550. Ten onrechte heeft de rechtbank dus nagelaten te oordelen over i) deze zelfstandige onrechtmatigheden en de vorderingen daaromtrent en ii) de (cumulatieve) rol van deze factoren in de overige vorderingen van RBV. Daar gaat RBV hieronder voor de

verschillende belangen nader op in, waarbij ook eventuele gewijzigde vorderingen en nieuwe inzichten worden toegelicht.

3.2.2 Klimaat

3.2.2.1 De klimaateffecten van het vliegverkeer

551. Aan het vliegverkeer rond Schiphol is een gigantische hoeveelheid CO₂-uitstoot verbonden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek was de totale CO₂-uitstoot van alle vertrekkende internationale vluchten vanaf Nederlandse luchthavens in 2019 ongeveer 12 megaton.⁴⁷¹ CE Delft hanteert een iets andere berekeningswijze en gaat uit van 11,1 Mton Co₂.⁴⁷² Daarvan is ruim 95% toe te schrijven aan vluchten via Schiphol (ca. 10,5 Mton CO₂) (**productie 173 RBV: CE Delft, CO₂-emissies van Nederlandse Luchtvaart, mei 2023** en **productie 174 RBV: Artikel Follow the Money d.d. 22 augustus 2023**).⁴⁷³ KLM is op haar beurt verantwoordelijk voor zo'n 45% van de uitstoot vanaf Schiphol.⁴⁷⁴
552. Daarbij is van belang dat volgens onderzoeken andere klimaateffecten die aan de operatie van Schiphol verbonden zijn – zoals de vorming van condensatiesporen (contrails) en de uitstoot van stikstofoxiden op hoogte – in nog sterkere mate aan klimaatverandering bijdragen: het netto opwarmende effect van niet-CO₂-emissies (uitgedrukt in CO₂-equivalent) is volgens onderzoek ongeveer twee keer zo groot als dat van CO₂ in de luchtvaart (66%).⁴⁷⁵ Dat uitgangspunt wordt ook door Schiphol in haar duurzaamheidsrapportage onderschreven.⁴⁷⁶ CE Delft berekende in opdracht van het ministerie van I&W dat voor de vertrekkende vluchten van Schiphol de bijdrage van CO₂-equivalenten aan klimaatverandering maar liefst 75% bedraagt.⁴⁷⁷ De weging van die niet-CO₂ emissies kent evenwel veel variabelen en onzekerheden. In richtlijnen voor luchtvaartspecifieke kostenbatenanalyses wordt geadviseerd een behoudende

⁴⁷¹ Kamerbrief d.d. 3 april 2023, luchtvaartbeleid en kabinetsaanpak klimaatbeleid, *Kamerstukken II 2022/23*, 31936 en 32813, nr. 1053, p. 2.

⁴⁷² Het verschil tussen de verschillende benaderingen zit in de gekozen scope. De 12 Mton van het CBS omvat de totale kerosineverkoop in Nederland; de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen genereerden volgens CE Delft in 2019 wereldwijd in totaal circa 13,9 Mton CO₂; de genoemde 10,5 Mton ziet uitsluitend op de vertrekkende vluchten van Schiphol.

⁴⁷³ CE Delft, CO₂-emissies van Nederlandse Luchtvaart, mei 2023 (productie 173 RBV), p. 7. Deze cijfers komen overigens niet in de officiële emissiecijfers terug: bij de Nederlandse Emissieautoriteit wordt alleen de CO₂ uitstoot geregistreerd die is verbonden aan de operatie van Schiphol Nederland BV, waarbij wegtransport en vluchtverkeer is uitgezonderd. De uitstoot van het vliegverkeer wordt in een apart registratiesysteem aan de luchtvaartmaatschappijen toegerekend. Zie ook Follow the Money, 'Schiphol stoot op papier minder uit dan een paprikakweker en ontloopt zo miljoenen euro's aan CO₂-heffing', 22 augustus 2023 (productie 174 RBV).

⁴⁷⁴ CE Delft, CO₂-emissies van Nederlandse Luchtvaart, mei 2023 (productie 173 RBV), p. 8.

⁴⁷⁵ D.S. Lee e.a., 'The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018,' *Atmospheric Environment* (244) 1 januari 2021; Vgl. European Union Aviation Safety Agency (EASA), *European Aviation Environmental Report 2022*, p. 47, te raadplegen via https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/eaer-downloads/230217_EASA%20EAER%202022.pdf; Milieu centraal, Factsheet Luchtvaart, september 2021, p. 2, te raadplegen via: <https://www.milieucentraal.nl/media/ggspyoocs/factsheet-luchtvaart-milieu-centraal.pdf>.

⁴⁷⁶ Royal Schiphol Group, *Annual Report 2022*, 17 februari 2023, te raadplegen via: https://assets.ctfassets.net/biom0eqyvi6b/6KuDXV8tL0bOnmmFyuyvtoB/a06ae96544a988a8b5a34f728dd147c2/Schiphol_Group_Annual_Report_2022.pdf, p. 38: "CO₂e emissions are likely to reflect 1/3 of the climate impact of aviation. The non-CO₂ emissions are not quantified yet, because further reflection on how to best address nonCO₂ climate impacts is required."

⁴⁷⁷ CE Delft, Aviation non-CO₂ estimator (ANCO), juni 2023 (productie 123 RBV), p. 4.

emissiewegingsfactor van 2 te hanteren⁴⁷⁸ (hoewel het onderzoek van CE Delft voor Schiphol dus uitkomt op een CO₂-equivalentiefactor van rond de 4). De aan Schiphol toegeschreven uitstoot van 10,5 Mton CO₂ in 2019 staat zo beschouwd voor 21 Mton CO₂-equivalent. Ook op basis van die behoudende inschatting is het vliegverkeer op Schiphol veruit de grootste veroorzaker van klimaatschade in Nederland.⁴⁷⁹

3.2.2.2 Klimaatdoelen en de luchtvaart

553. Ondanks – of vermoedelijk: vanwege – deze enorme klimaatimpact van het vliegverkeer, zijn de emissies van de internationale luchtvaart uitgezonderd van de klimaatdoelen van het Klimaatakkoord van Parijs en de Nederlandse Klimaatwet. De Nederlandse Klimaatwet vormt de implementatie van de Europese Klimaatwet, op grond waarvan de emissies in 2050 tot netto nul moeten zijn teruggebracht en in 2030 met 55% moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 1990.⁴⁸⁰ Wel vallen vluchten binnen de Europese Economische Ruimte onder het EU-ETS systeem.⁴⁸¹
554. De EU heeft in 2021 in het kader van Fitfor55 nadere milieudoelen ontwikkeld, die ook op de luchtvaart zien. Om aan de EU-brede doelstelling klimaatneutraal te worden te voldoen, is onder meer het ETS in 2023 aangescherpt; op grond van Richtlijn 2023/958 worden de gratis CO₂-rechten die mogelijk waren voor de vliegindustrie versneld afgebouwd en is er een jaarlijks dalend emissieplafond vastgelegd.⁴⁸² ReFuelEU Aviation is een programma voor intra-Europese en vertrekkende intercontinentale vluchten dat voorziet in een olopende bijmengverplichting voor hernieuwbare brandstof. Onder de Energy Taxation Directive komt er voorts een kerosinebelasting op intra-Europese passagiersvluchten.⁴⁸³
555. Op mondiaal niveau stelt de International Civil Aviation Organization (“ICAO”) klimaatdoelen voor de internationale luchtvaart. ICAO heeft in dat verband onder meer het Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (“CORSIA”) ontwikkeld, waarin deelnemende landen CO₂-credits kopen om de stijging van CO₂-uitstoot ten opzichte van het niveau in 2019/2020 te compenseren.⁴⁸⁴ CORSIA ziet dus niet op een daling van CO₂-uitstoot, maar op compensatie van de groei van

⁴⁷⁸ SEO, Non-CO₂ aviation climate effects in cost-benefit analysis, december 2024, te raadplegen via <https://www.seo.nl/en/publications/non-co2-aviation-climate-effects-in-cost-benefit-analysis/>, p. 1.

⁴⁷⁹ Volgens het RVM werd er in Nederland in 2019 182,5 Mton CO₂-equivalenten uitgestoten: RIVM, Emissions of greenhouse gases slightly lower again in 2019, gepubliceerd op 13 mei 2020, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/en/news/emissions-of-greenhouse-gases-slightly-lower-again-in-2019>.

⁴⁸⁰ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”), art. 2 en 4.

⁴⁸¹ Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

⁴⁸² De Nederlandse Staat ontving in januari 2024 een ingebrekestelling van de Europese Commissie omdat Nederland niet had voldaan aan de tijdige implementatie van de Richtlijn 2023/958. Deze inbreukprocedure is in maart 2025 geseponeerd. IGS kwartaaloverzicht 2025-01, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D19411&did=2025D19411>; Zie ook SchipholWatch, ‘Europese inbreukprocedure tegen Nederlandse omgang met vliegtuigemissies gestaakt’, 4 juli 2025, te raadplegen via <https://schipholwatch.nl/2025/07/04/europese-inbreukprocedure-tegen-nederlandse-omgang-met-vliegtuigemissies-gestaakt/>.

⁴⁸³ Europese Commissie, Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers, 14 juli 2021, te raadplegen via .

⁴⁸⁴ ICAO, Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), te raadplegen via <https://www.icao.int/CORSIA>.

CO₂-uitstoot vanaf 2020. Niet-CO₂-effecten spelen daarbij geen rol. Deelname aan het programma is sinds 2020 vrijwillig en wordt vanaf 2027 verplicht.

556. In 2022 heeft ICAO daarnaast een *Long Term Aspirational Goal* (LTAG) gesteld, dat door de deelnemende landen is aangenomen.⁴⁸⁵ Om de doelen van het Parijs-akkoord te behalen, zou de internationale burgerluchtvaart in 2050 een netto-0 uitstoot ("net-zero") moeten bereiken.⁴⁸⁶ Ook de luchtvaartsectororganisatie Air Transport Action Group ATAG heeft een netto nul CO₂-uitstoot in 2050 tot uitgangspunt genomen;⁴⁸⁷ IATA heeft hetzelfde doel in een roadmap verder uitgewerkt.⁴⁸⁸ De Europese luchtvaartsector heeft in 2021 in "Destination 2050" eveneens routes laten uitwerken voor CO₂-neutraliteit in 2050.⁴⁸⁹
557. Bij deze plannen moet wel worden bedacht dat 'netto nul' in dit kader van de luchtvaart iets wezenlijk anders betekent dan de verplichte klimaatdoelstellingen die in Europees verband voor 2050 zijn gesteld. Bij de doelstellingen voor de luchtvaart spelen andere broeikasgassen dan CO₂ geen rol, vormen de geanticiperde effecten van *sustainable aviation fuel* (SAF) een sleutelcomponent, en kan het netto resultaat mede worden behaald door *carbon offsetting*. De routekaarten die door de sector zijn ontwikkeld om deze doelstellingen te bereiken, getuigen van groot technologisch optimisme: de grootste CO₂-reductie moet volgens IATA uit SAF worden verwezenlijkt (65%); de rest uit nog te ontwikkelen nieuwe technologieën (13%), operationele aanpassingen (3%) en *carbon offsets* (19%).⁴⁹⁰
558. In Nederland heeft het kabinet in 2019 met de luchtvaartsector het Akkoord Duurzame Luchtvaart gesloten teneinde de (feitelijke) klimaatimpact van de luchtvaart te beperken.⁴⁹¹ De doelstellingen uit dat akkoord zijn ook opgenomen in de Luchtvaartnota 2020-50 en omvatten drie fasen:
- 2030: Géén CO₂-uitstoot op Nederlandse luchthavens. De CO₂-uitstoot van de internationale commerciële luchtvaart vanuit Nederland moet terug zijn op het niveau van 2005;
 - 2050: Geen CO₂-uitstoot door binnenlandse kleine luchtvaart en de CO₂-uitstoot van de luchtvaart vanuit Nederland moet 50% (ruim 5 megaton) zijn gedaald t.o.v. 2005
- 2070: De luchtvaart in Nederland mag geen CO₂ meer uitstoten

⁴⁸⁵ ICAO resolution A41-21, Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection — Climate change, te raadplegen via https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf.

⁴⁸⁶ ICAO, Long term global aspirational goal (LTAG for international aviation), te raadplegen via <https://www.icao.int/environmental-protection/long-term-global-aspirational-goal-ltag-international-aviation/>.

⁴⁸⁷ ATAG, Waypoint 2050, september 2021, te raadplegen via https://aviationbenefits.org/media/167417/w2050_v2021_27sept_full.pdf.

⁴⁸⁸ IATA, Our Commitment to Fly Net Zero by 2050, te raadplegen via <https://www.iata.org/en/programs/sustainability/flynetzero>.

⁴⁸⁹ SEO, Destination 2025 - Roadmap, februari 2025, te raadplegen via <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2025/03/2025-48-Destination-2050.pdf>.

⁴⁹⁰ Zie IATA, Our Commitment to Fly Net Zero by 2050, te raadplegen via <https://www.iata.org/en/programs/sustainability/flynetzero>.

⁴⁹¹ <https://der78rip0cfsg.cloudfront.net/uploads/files/akkoord-duurzame-luchtvaart/Def.versie-1.1-publieksvriendelijk-document-van-Akkoord-Duurzame-Luchtvaart.pdf>.

559. In het coalitieakkoord van het Kabinet Rutte IV werd vastgelegd dat de regering de verduurzamingsplannen van de Luchtvaartnota zou doorvoeren, onder meer middels een CO₂-plafond per luchthaven. In twee studies is naar de doorvoering van die plannen nader onderzoek gedaan. Een studie van SEO van februari 2025 heeft de juridische en economische gevolgen van de invoering van een CO₂-plafond nader onderzocht.⁴⁹² Uit het rapport volgt dat de invoering van een CO₂-plafond door Nederland geen directe gevolgen heeft voor bestaande verkeersrechten of het EU-VS-luchtvaartverdrag. Wel is het waarschijnlijk dat de beschikbare slotcapaciteit op Nederlandse luchthavens met circa 5 à 6 procent afneemt.⁴⁹³
560. Daarnaast heeft CE Delft onderzocht of en in hoeverre de luchtvaart zou moeten worden verankerd in de nationale klimaatwetgeving – hetzij door haar te brengen onder het wettelijke doel van klimaatneutraliteit in 2050, hetzij door de doelstellingen uit de Luchtvaartnota wettelijk vast te leggen.⁴⁹⁴ CE Delft concludeert dat het enkel wettelijk vastleggen van emissiereductiedoelen voor de luchtvaart onvoldoende is om deze doelen daadwerkelijk te borgen, zolang geen aanvullende en afdwingbare beleidsinstrumenten worden ingezet. Met name een CO₂-plafond biedt een concreet mechanisme om emissies te beheersen, terwijl alternatieven die zich beperken tot normverankering dit effect missen. Tegelijkertijd benadrukt CE Delft dat opname van luchtvaartdoelen in de Klimaatwet, hoewel op zichzelf onvoldoende, wel een wezenlijke verbetering vormt ten opzichte van de huidige situatie, omdat de luchtvaart daarmee integraal onderdeel wordt van de klimaatbeleidscyclus en dus een meer prominente rol krijgt in het klimaatbeleid. Juist gezien de stijgende emissies van de luchtvaart en het ontbreken van reële mogelijkheden voor emissieverwijdering binnen de sector, is het volgens CE Delft essentieel dat beleid wordt gevormd om de resterende koolstofbudgetten actief te beheren en schaarse middelen (waaronder de beperkte ruimte voor emissiereductie en koolstofverwijdering) tussen sectoren te verdelen.⁴⁹⁵
561. Na de val van het kabinet Schoof is het kabinetsstandpunt over het CO₂-plafond opgenomen in de lijst van controversiële onderwerpen.⁴⁹⁶

3.2.2.3 Internationaalrechtelijke klimaatverplichtingen

562. De klimaatverplichtingen op het gebied van de luchtvaart volgen in belangrijke mate (ook) uit internationale verdragen en het internationale gewoonterecht. De Hoge Raad oordeelde in de Urgenda-uitspraak al dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor deze fundamentele rechten en dat de staat daarom tijdig, effectief en op wetenschap gebaseerd beleid moet voeren om de uitstoot van broeikasgassen substantieel te reduceren.⁴⁹⁷
563. In de uitspraak *Verein Klimaseniorinnen Schweiz tegen Zwitserland* heeft het EHRM duidelijk gemaakt dat staten op lidstaten onder art. 2 en 8 EVRM de verplichting rust

⁴⁹² Zie ook SEO, Impact of a CO₂ ceiling on airline market access at Schiphol, 24 februari 2025, te raadplegen via <https://cedelft.eu/publications/exploration-of-aviation-climate-targets/>.

⁴⁹³ SEO, Impact of a CO₂ ceiling on airline market access at Schiphol, 24 februari 2025, te raadplegen via <https://cedelft.eu/publications/exploration-of-aviation-climate-targets/>.

⁴⁹⁴ CE Delft, Exploration of Aviation Climate Targets, januari 2025, te raadplegen via <https://cedelft.eu/publications/exploration-of-aviation-climate-targets/>.

⁴⁹⁵ CE Delft, Exploration of Aviation Climate Targets, januari 2025, te raadplegen via <https://cedelft.eu/publications/exploration-of-aviation-climate-targets/>, p. 3.

⁴⁹⁶ Zie Lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de kamer op 25 juni 2025 (verdere behandeling van aanhangige stukken), *Kamerstukken II 2024/25*, 36 770, nr. 7.

⁴⁹⁷ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

om wetgeving en maatregelen te ontwikkelen om een substantiële vermindering van broeikasgasemissies te bereiken en in beginsel in 2050 klimaatneutraliteit te realiseren. Dat vereiste regelgevende kader moet bovendien effectief worden uitgevoerd.⁴⁹⁸ Het Hof overweegt:

548. It follows from the above considerations that effective respect for the rights protected by Article 8 of the Convention requires that each Contracting State undertake measures for the substantial and progressive reduction of their respective GHG emission levels, with a view to reaching net neutrality within, in principle, the next three decades. In this context, in order for the measures to be effective, it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate and consistent manner (see, mutatis mutandis, *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania*, no. 9718/03, § 59, 26 July 2011).

549. Moreover, in order for this to be genuinely feasible, and to avoid a disproportionate burden on future generations, immediate action needs to be taken and adequate intermediate reduction goals must be set for the period leading to net neutrality. Such measures should, in the first place, be incorporated into a binding regulatory framework at the national level, followed by adequate implementation. The relevant targets and timelines must form an integral part of the domestic regulatory framework, as a basis for general and sectoral mitigation measures. Accordingly, and reiterating the position taken above, namely that the margin of appreciation to be afforded to States is reduced as regards the setting of the requisite aims and objectives, whereas in respect of the choice of means to pursue those aims and objectives it remains wide, the Court finds it appropriate to outline the States' positive obligations (see paragraph 440 above) in this domain as follows.

550. When assessing whether a State has remained within its margin of appreciation (see paragraph 543 above), the Court will examine whether the competent domestic authorities, be it at the legislative, executive or judicial level, have had due regard to the need to:

- (a) adopt general measures specifying a target timeline for achieving carbon neutrality and the overall remaining carbon budget for the same time frame, or another equivalent method of quantification of future GHG emissions, in line with the overarching goal for national and/or global climate-change mitigation commitments;
- (b) set out intermediate GHG emissions reduction targets and pathways (by sector or other relevant methodologies) that are deemed capable, in principle, of meeting the overall national GHG reduction goals within the relevant time frames undertaken in national policies;
- (c) provide evidence showing whether they have duly complied, or are in the process of complying, with the relevant GHG reduction targets (see sub-paragraphs (a)-(b) above);
- (d) keep the relevant GHG reduction targets updated with due diligence, and based on the best available evidence; and
- (e) act in good time and in an appropriate and consistent manner when devising and implementing the relevant legislation and measures.

551. The Court's assessment of whether the above requirements have been met will, in principle, be of an overall nature, meaning that a shortcoming in one particular respect alone will not necessarily entail that the State would be considered to have overstepped its relevant margin of appreciation (see paragraph 543 above).

564. Het Hof woog bij zijn beoordeling mee dat Zwitserland weliswaar CO₂-reductiedoelen had gesteld, maar dat die (i) onvoldoende waren om de opmerking tot maximaal 1.5° C te beperken en (ii) dat die doelen niet waren gehaald. Zwitserland had dan ook zijn positieve verplichting *to devise a regulatory framework setting the requisite objectives*

⁴⁹⁸ EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland*), o.m. para. 538.

and goals geschonden.⁴⁹⁹

565. Toenmalig minister voor Klimaat en Energie Rob Jetten zei naar aanleiding van de uitspraak:

Deze toenemende trend aan klimaatrechtszaken maakt duidelijk dat staten stappen moeten zetten om een substantiële vermindering van broeikasgasemissies te realiseren. Het kabinet heeft de laatste jaren enorme stappen gezet. De doelen uit de Klimaatwet zijn aangescherpt en er is een fors pakket van klimaatmaatregelen vastgesteld. Uit de laatste Klimaat- en Energieverkenning van het PBL blijkt dan ook dat het klimaatdoel voor 2030 voor het eerst binnen bereik is, mits het beleid ook voortvarend wordt uitgevoerd. Dat het Hof nu een algemeen beoordelingskader neerzet waarbij niet alleen een solide regelgevend kader, maar ook een effectieve uitvoering daarvan centraal staat, benadrukt het belang om door te gaan met het uitvoeren van beleid en het maken van nieuw beleid indien dat nodig blijkt vanuit het regelgevend kader.⁵⁰⁰

566. In de zaak *Greenpeace Nordic and Others v Norway* van 2025 gaf het hof meer duidelijkheid over de procedurele verplichtingen die in de context van klimaatverandering voortvloeien uit art. 8 EVRM.⁵⁰¹ Het Hof overwoog hof onder meer:

316. Taking all this into account, the Court reiterates that climate protection should carry considerable weight in the balancing of any competing considerations. Other factors militating in favour of the same conclusion include the global nature of the effects of GHG emissions, as opposed to environmental harm that occurs solely within a State's own borders, and States' generally inadequate track record in taking action to address the risks of climate change that have become apparent in the past several decades, as evidenced by the IPCC's finding of "a rapidly closing window of opportunity to secure a liveable and sustainable future for all." These are circumstances which highlight the gravity of the risks arising from non-compliance with the overall global objective (ibid., § 542).⁵⁰²

567. Uit beide uitspraken volgt verder dat lidstaten zich bij het wegen van de relevante belangen en het vormgeven van het klimaatbeleid zich niet mogen beperken tot de emissies die binnen de landsgrenzen vrijkomen, maar daarbij ook buitenlandse emissies moeten betrekken.⁵⁰³

568. In dat opzicht sluit het EHRM (expliciet)⁵⁰⁴ aan bij de Advisory Opinion van het Internationaal Gerechtshof (IGH) van 23 juli 2025.⁵⁰⁵ Het IGH heeft daarin geconcludeerd dat staten op grond van het internationaal gewoonterecht verplicht zijn om aanzienlijke schade aan het klimaatsysteem te voorkomen en daarbij met gepaste zorgvuldigheid – en met inzet van alle beschikbare middelen - te handelen.⁵⁰⁶ Wat gepaste zorgvuldigheid inhoud moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij evenwel een strenge standaard moet worden gehanteerd:

Under these circumstances, the Court recognizes that the standard of due diligence for preventing

⁴⁹⁹ EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland), para. 562.

⁵⁰⁰ Kamerbrief d.d. 6 juni 2024, Internationale klimaatafspraken, *Kamerstukken II 2023/24*, 31 793, nr. 269, p. 3.

⁵⁰¹ EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21 (Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen), para. 282-283.

⁵⁰² EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21 (Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen).

⁵⁰³ EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21 (Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen); EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland), para. 279-282.

⁵⁰⁴ EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21 (Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen), para. 324.

⁵⁰⁵ IGH 23 juli 2025, Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change.

⁵⁰⁶ IGH 23 juli 2025, Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change, para. 303-308.

significant harm to the climate system is stringent. [...] Moreover [...], due diligence entails not only the adoption of appropriate rules and measures, but also a certain level of vigilance in their enforcement and the exercise of administrative control. [...] As concerns climate change, a heightened degree of vigilance and prevention is required.

The Court concludes that the duty of States to prevent significant environmental harm applies in the context of climate change and that this duty forms part of the most directly relevant applicable law⁵⁰⁷

569. Deze zorgvuldigheidsplicht is inhoudelijk ingevuld en omvat in elk geval dat staten:
- i. passende regelgeving en beleidsmaatregelen moeten vaststellen die gericht zijn op diepe, snelle en duurzame reductie van broeikasgasemissies, voor zover nodig om ernstige klimaatschade te voorkomen;
 - ii. actief gebruik moeten maken van de best beschikbare wetenschappelijke en technologische kennis, en zo nodig aanvullende kennis moeten verwerven en analyseren;
 - iii. rekening moeten houden met internationale normen en standaarden, waaronder ook niet-bindende afspraken en besluiten in het kader van klimaatverdragen (zoals COP-besluiten) en technische best practices;
 - iv. het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en capaciteiten moeten toepassen, waarbij van ontwikkelde staten een hoger ambitieniveau en strengere normen worden verwacht, met oog voor hun specifieke nationale context;
 - v. preventief moeten handelen op basis van de waarschijnlijkheid en ernst van potentiële schade, waarbij wetenschappelijke onzekerheid geen rechtvaardiging vormt om maatregelen uit te stellen of na te laten;
 - vi. voorafgaand aan besluitvorming risico- en impactbeoordelingen moeten uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan broeikasgasemissies binnen hun rechtsgebied of onder hun controle, op basis van de beste beschikbare wetenschap;
 - vii. en andere staten te goeder trouw moeten informeren en raadplegen wanneer voorgenomen activiteiten een risico op aanzienlijke milieuschade opleveren of collectieve klimaatdoelen kunnen ondermijnen.
570. Daarnaast bevestigt het Hof dat staten een zelfstandige verplichting tot internationale samenwerking hebben om aanzienlijke milieuschade te voorkomen. Deze samenwerkingsplicht is in het bijzonder relevant bij klimaatverandering, gezien het grensoverschrijdende karakter daarvan en de noodzaak van een gemeenschappelijk temperatuurdoel.
571. Het IGH maakt in zijn advies duidelijk dat het nalaten van Staten om passende maatregelen te nemen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan door de uitstoot van broeikasgassen, kan leiden tot aansprakelijkheid. De verantwoordelijkheden van Staten strekken zich dan ook uit tot de productie, consumptie en stimulering van fossiele brandstoffen:

Failure of a State to take appropriate action to protect the climate system from GHG emissions — including through fossil fuel production, fossil fuel consumption, the granting of fossil fuel exploration licences or the provision of fossil fuel subsidies — may constitute an internationally wrongful act which is attributable to that State. The Court also emphasizes that the internationally wrongful act in question is not the emission of

⁵⁰⁷ IGH 23 juli 2025, Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change, para. 138.

GHGs per se, but the breach of conventional and customary obligations identified under question (a) pertaining to the protection of the climate system from significant harm resulting from anthropogenic emissions of such gases.⁵⁰⁸

3.2.2.4 Ontwikkeling luchtvaart Schiphol niet op koers met de klimaatdoelen

572. Uit de Klimaat- en Energieverkenning 2025 volgt dat het “heel erg onwaarschijnlijk” is dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55 procent energiereductie in 2030 haalt; de kans dat dat lukt is minder dan 5 procent (**productie 175 RBV: PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2025**).⁵⁰⁹ Het Planbureau voor de Leefomgeving benadrukt:

Stevig structureel beleid is steeds urgenter

Er zijn steeds minder opties voor beleid dat 55 procent emissiereductie in 2030 mogelijk maakt die geen serieuze economische pijn doen of maatschappelijke weerstand oproepen. Er zijn ook weinig concrete plannen om emissiereductie na 2030 te realiseren. Daarom is het van groot belang om meer stevige maatregelen te nemen, die een structurele transitie ondersteunen voor een klimaatneutraal Nederland op de langere termijn.

Door uitstel wordt de toekomstige opgave groter en duurder

Daarbij blijft het belangrijk om te beseffen dat het doel van 55 procent emissiereductie in 2030 in lijn is met klimaatneutraliteit in 2050. Als het doel in 2030 niet gehaald wordt, wordt de uitdaging daarna alleen maar groter.⁵¹⁰

573. Voor de luchtvaart is het beeld nog zorgwekkender. In deze sector neemt de klimaatimpact niet af maar toe, in weerwil van de hiervoor besproken verplichtingen en verantwoordelijkheden. De Nederlandse Emissieautoriteit liet vorig jaar weten dat de CO₂-uitstoot van vliegverkeer binnen Europa in 2024 met maar liefst 17 procent was gestegen (**productie 176 RBV: Artikel Trouw d.d. 7 april 2025**).⁵¹¹
574. Het rapport van CE Delft *Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart – haalbaarheid beleid en mogelijke beleidsalternatieven* van november 2025 (**productie 177 RBV**) maakt duidelijk dat ook hier een direct verband bestaat tussen de toegenomen uitstoot en het toegenomen vliegverkeer:

De klimaatimpact van de luchtvaart is de afgelopen decennia toegenomen als gevolg van een sterke toename van het vliegverkeer. Met het huidige beleid wordt tot 2030 een verdere groei in CO₂-uitstoot verwacht. Hiermee verschilt de luchtvaart sterk van andere nationale sectoren, waar de CO₂-uitstoot juist gestaag afneemt. Het aandeel van de luchtvaart in de Nederlandse klimaatimpact neemt hierdoor naar verwachting toe van 1,7% in 1990 naar 7,2% in 2030.⁵¹²

575. De technologische ontwikkelingen die de uitstoot zouden moeten verminderen wegen niet op tegen de schade die door het toenemend vliegverkeer veroorzaakt wordt (**productie 178 RBV: Artikel The Guardian d.d. 6 mei 2025**).⁵¹³ De sector zet met zijn klimaatdoelen bijna volledig in op de ontwikkeling van duurzame brandstoffen en nieuwe technologieën. In werkelijkheid is *Sustainable Aviation Fuel* nog lang niet in voldoende mate ontwikkeld en beschikbaar om die reductie te kunnen verwezenlijken. De European Court of Auditors (‘ECA’) signaleert in een rapport in 2023 dat SAF “is at

⁵⁰⁸ IGH 23 juli 2025, Advisory Opinion on the Obligations of States in Respect of Climate Change, para. 427.

⁵⁰⁹ PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2025, 2025 (productie 175 RBV).

⁵¹⁰ PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2025, 2025 (productie 175 RBV), p. 6.

⁵¹¹ Trouw, ‘Voor het eerst in jaren stijgt de uitstoot van bedrijven: luchtvaart bereikt hoogste niveau ooit’, 7 april 2025 (productie 176 RBV).

⁵¹² CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), p. 4.

⁵¹³ Zie ook: The Guardian, ‘Aviation industry is ‘failing dramatically’ on climate, insiders say’, 6 mei 2025 (productie 178 RBV).

an early stage of development” en dat de productiecapaciteit van SAF in 2020 slechts 9% bedroeg van wat naar verwachting in 2030 nodig is om het EU-doel te behalen (6% in 2030, waar de industrie zichzelf zelfs een doelstelling van 10% had opgelegd).⁵¹⁴ De geluiden uit andere hoeken van de sector, Europa en de wereld benoemen eveneens de grote uitdaging om in de vereiste hoeveelheid SAF te kunnen voorzien.⁵¹⁵

576. Ook het PBL signaleert dat de ontwikkeling van de productiecapaciteit een uitdaging vormt,⁵¹⁶ en bovendien niet volstaat voor een effectief klimaatbeleid:

Om de inzet van fossiele kerosine in de luchtvaart te vervangen zijn biobrandstoffen en synthetische brandstoffen het meest geëigend. Zoals hierboven beargumenteerd is, resulteert inzet van hernieuwbare “drop-in fuels” in CO₂-neutraliteit. Hierdoor wordt het klimaateffect van vliegen echter maar ten dele beperkt. Zoals besproken kleven er ook nog andere klimaatnadelen aan het gebruik van dit type brandstoffen. Zo is er nog steeds sprake van uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (zoals NO_x en fijnstof), de beschikbaarheid van voldoende SAF is onzeker en de productie van synthetische kerosine is energie-inefficiënt. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de nog relatief onbekende ‘niet CO₂-gerelateerde’ klimaateffecten door bijvoorbeeld de vorming van contrails hoog in de atmosfeer.⁵¹⁷

577. De European Federation for Transport and Environment AISBL heeft in zijn rapport van januari 2025 (**productie 179 RBV**) doorgerekend dat bij voortgaande groei van het luchtvaartverkeer de absolute broeikasgasemissies substantieel blijven toenemen en dat de klimaatdoelen van Parijs met technologische maatregelen en duurzame brandstoffen niet haalbaar zijn zolang het vliegverkeer verder groeit.⁵¹⁸ Uit toonaangevend wetenschappelijk onderzoek van Kloewer et al. naar de bijdrage van de luchtvaart aan mondiale opwarming volgt dat zelfs bij een combinatie van zeer ambitieuze emissiereducties en een substantiële beperking van het luchtverkeer hooguit stabilisatie van de door de luchtvaart veroorzaakte opwarming kan worden bereikt.⁵¹⁹
578. Ook uit onderzoek van het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum in opdracht van Schiphol blijkt dat de luchtvaart hevig uit de pas loopt met het klimaatakkoord van Parijs (**productie 180 RBV: NLR, januari 2024**):

⁵¹⁴ ECA, Special report The EU’s support for sustainable biofuels in transport: An unclear route ahead, 2023, te raadplegen via <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2023-29>, p. 19 onder 31.

⁵¹⁵ Bijvoorbeeld European Alternative Fuels Observatory, Sustainable Aviation Fuels (SAF) and other Alternative Fuels Used for Aviation, te raadplegen via <https://alternative-fuels-observatory.ec.europa.eu/transport-mode/aviation/general-information-and-content>; Eurocontrol, Think Paper #2, 17 oktober 2024, te raadplegen via <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2024-10/eurocontrol-think-paper-22-long-haul-decarb.pdf>; ICCT, Working paper: Estimating sustainable aviation fuel feedstock availability to meet growing European Union demand, 8 maart 2021, te raadplegen via <https://theicct.org/publication/estimating-sustainable-aviation-fuel-feedstock-availability-to-meet-growing-european-union-demand>; CSTT, Evaluation of KLM’s climate plan, 5 juni 2024, te raadplegen via <https://pure.buas.nl/en/publications/evaluation-of-klms-climate-plan/>, p. 5.

⁵¹⁶ PBL, Klimaatneutrale luchtvaart in 2050, 26 maart 2024, te raadplegen via <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaatneutrale-luchtvaart-in-2050>, p. 35, 50.

⁵¹⁷ PBL, Klimaatneutrale luchtvaart in 2050, 26 maart 2024, te raadplegen via <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaatneutrale-luchtvaart-in-2050>, p. 33.

⁵¹⁸ European Federation for Transport and Environment AISBL, Down to Earth: Why European aviation needs to urgently address its growth problem, januari 2025 (productie 179 RBV).

⁵¹⁹ Klöwer et al., 2021. Quantifying aviation’s contribution to global warming, *Environ. Res. Lett.* **16** 104027, <https://essopenarchive.org/users/530394/articles/597375-quantifying-aviation-s-contribution-to-global-warming>.

Wil de Nederlandse luchtvaart haar bijdrage leveren aan het beperken van de mondiale opwarming tot maximaal 1,5 graad [...], dan moet de CO2 uitstoot van vluchten die vanaf Schiphol vertrekken drastisch omlaag.⁵²⁰

579. De CO2-reductie die nodig is om binnen de door het IPCC afgeleide koolstofbudgetten te blijven teneinde de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken, bedraagt voor Schiphol in 2030 tussen de 32 en 66 procent. Het CO2-emisieniveau in 2030 is de belangrijkste determinant voor de totale cumulatieve uitstoot in 2050;⁵²¹ latere reducties via SAF en efficiëntie kunnen een overschrijding vóór 2030 niet meer compenseren.⁵²² De huidige maatregelen binnen de sector, exclusief compensatie, zijn daarvoor onvoldoende. Daarom zijn volgens het NLR ingrijpende vraagbeperkende maatregelen noodzakelijk, die uiterlijk in 2030 moeten zijn ingevoerd. Daarbij zou, naast algemene capaciteitsreductie, met name kunnen worden ingezet op de vraag naar vluchten boven een bepaalde afstand.⁵²³ De in het rapport doorgerekende Parijs-compatibele koolstofbudgetten impliceren dat de capaciteit van Schiphol in 2030 uit zou komen op een niveau substantieel onder dat van 2019, met een bandbreedte van circa 210.000 tot 490.000 vliegtuigbewegingen per jaar, afhankelijk van het gekozen klimaatscenario en de aan de luchtvaart toegerekende omvang van het resterende CO₂-budget.⁵²⁴
580. CE Delft heeft ook ten aanzien van het al niet te ambitieuze klimaatdoel voor 2030 uit de Luchtvaartnota en het Akkoord Duurzame Luchtvaart (dat in 2030 de uitstoot van vertrekkende vluchten met een internationale bestemming niet hoger mag zijn dan in 2005), geconcludeerd dat dit hoogstwaarschijnlijk niet wordt gehaald.⁵²⁵ CE Delft baseert zich daarbij mede op de prognose van de Klimaat- en Energieverkenning 2024 en op de studies Welvaart en Leefomgeving 2025.⁵²⁶
581. Uit de studie van SEO naar de gevolgen van de invoering van een klimaatplafond volgt bovendien dat, “met het veronderstelde duurzaamheidsbeleid, het klimaatdoel niet wordt gehaald als er meer dan 450.000 vluchten op Schiphol zijn in 2030. Dit niveau is lager dan de huidige maximumcapaciteit op Schiphol (478.000). Dit wil zeggen dat de doelstelling voor 2030, aangenomen dat de capaciteit in 2030 volledig wordt benut, ook volgens deze studie niet wordt gehaald”.⁵²⁷

⁵²⁰ Dit citaat komt uit het artikel: NLR, Drastische CO2- reductie nodig voor Nederlandse luchtvaart, 29 november 2024, te raadplegen via <https://www.nlr.org/nl/newsroom/nieuws/drastische-co2-reductie-nodig-voor-nederlandse-luchtvaart> dat gebaseerd is op het rapport NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024 (productie 180 RBV).

⁵²¹ NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024 (productie 180 RBV), p. 10.

⁵²² NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024 (productie 180 RBV), p. 11.

⁵²³ NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024 (productie 180 RBV), p. 13.

⁵²⁴ NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024 (productie 180 RBV), p. 16.

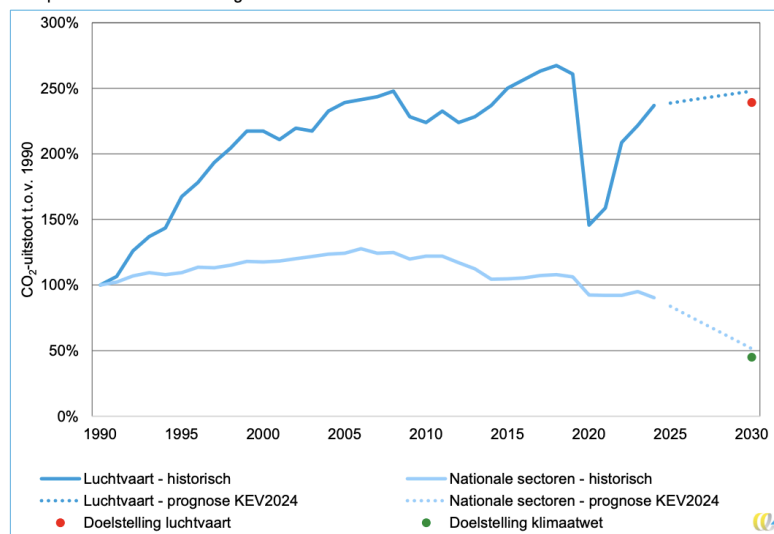
⁵²⁵ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), pp. 19-21.

⁵²⁶ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), pp. 37-38.

⁵²⁷ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), p. 20, onder verwijzing naar SEO, Impact of a CO2 ceiling on airline market access at Schiphol, 24 februari 2025, te raadplegen via <https://cedelft.eu/publications/exploration-of-aviation-climate-targets/>.

582. De verhouding tussen de emissieprognoses en de verschillende doelstellingen is door de CE-Delft als volgt grafisch uitgedrukt:

Figuur 13 – CO₂-emissies van de internationale luchtvaart en de nationale sectoren volgens de KEV 2024 ten opzichte van de doelstellingen



583. Daarbij merkt CE Delft bovendien op:

Aangezien de 2030-doelstelling al over vier jaar is, kan praktisch gezien alleen nog beleid dat op korte termijn wordt aangekondigd bijdragen aan het behalen van deze doelstelling. Hiermee heeft de aankomende kabinetsperiode de laatste kans om met aanvullend beleid te komen om het 2030-doel te halen.⁵²⁸

584. Voorts is onzeker of de doelstellingen in 2050 en 2070 kunnen worden gehaald. CE Delft verwijst daarbij onder meer naar de WLO 2025, waaruit volgt dat de doelstelling voor de luchtvaart voor 2050 wel gehaald kan worden bij ‘versneld’ klimaatbeleid, maar niet bij ‘vertraagd’ klimaatbeleid:

Als de ontwikkeling van internationaal en Europees klimaatbeleid [...] vertraagt, zoals nu lijkt te gebeuren, dan is volgens de WLO de kans groot dat de doelstelling alsnog buiten bereik komt.⁵²⁹

585. Vanwege die onzekerheid pleit CE Delft voor het invoeren van een CO₂-plafond. Met objectieve en objectieve en absolute milieunormen die bepalen hoeveel vliegverkeer past binnen de milieuruimte die er is, worden volgens CE Delft de klimaatdoelstellingen beter geborgd, terwijl zij tevens perspectief aan de sector bieden..⁵³⁰ CE Delft noemt daarna ook andere beleidsopties, waaronder een verdere verhoging van de vliegbelasting en een beperking van de capaciteit. In dat verband verwijst CE Delft naar het feit dat de Staat de eerder aangekondigde reductie tot 440.000 vliegtuigbewegingen heeft verlaten, en juist weer groei in het vooruitzicht heeft gesteld:

Dit houdt in dat, wanneer er stillere vliegtuigen in gebruik worden genomen, dit tot een groei van de capaciteitslimiet leidt. De nieuwe vliegtuigen zijn weliswaar stiller, maar voor het

⁵²⁸ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties, november 2025 (productie 177 RBV), p. 21.

⁵²⁹ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties, november 2025 (productie 177 RBV), p. 23.

⁵³⁰ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties, november 2025 (productie 177 RBV), p. 29.

klimaat en overige milieueffecten kan dit toch tot extra belasting zorgen.⁵³¹

[...]

De update van de effectenstudie voor het CO₂-plafond toonde aan dat bij een capaciteit van 440.000 vluchten per jaar de doelen in 2030 in alle scenario's gehaald worden (CE Delft, 2022b).⁵³²

3.2.2.5 De Staat handelt in strijd met zijn klimaatverplichtingen door onvoldoende concrete en effectieve doelen te stellen voor het vliegverkeer op Schiphol

586. Duidelijk is dat de Staat zowel in het Schipholdossier als voor wat betreft de wettelijke klimaatdoelen niet op koers ligt om de voorgenomen reductie van CO₂-uitstoot (CO-equivalente uitstoot nog daargelaten) te verwezenlijken. Uit ramingen volgt dat met het huidige beleid het wettelijke reductiedoel voor 2030 niet zal worden behaald, terwijl ook de voor de luchtvaart geformuleerde reductiedoelstellingen buiten bereik blijven.
587. Dat de doelen voor de luchtvaart niet wettelijk zijn vastgelegd, doet niet af aan de verantwoordelijkheid van Staten om alle passende maatregelen te nemen om de opwarming van de aarde tot 1,5° C te beperken en verdere klimaatschade te voorkomen. Zeker in het licht van de vaststelling dat Nederland met het huidige beleid zijn wettelijke klimaatdoelen niet zal behalen, kan de Staat niet volstaan met vrijblijvende ambities voor de meest klimaatbelastende activiteiten die onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvinden. Dit noopt ertoe dat het vliegverkeer van Schiphol, gelet op de omvang en voorzienbare gevolgen van de daarmee samenhangende broeikasgasemissies, een expliciete, concrete en toetsbare plaats krijgt binnen het nationale klimaatbeleid.
588. Zelfs als de Staat de wettelijke klimaatdoelen nog wel zou kunnen behalen, betekent dat niet dat doelen voor de luchtvaart uitsluitend facultatief zijn. Het vliegverkeer van Schiphol vormt immers een significant onderdeel van totale CO₂ (en CO₂-equivalente) uitstoot van Nederland. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de bescherming van de rechten van art. 2 en 8 EVRM praktisch en effectief moet zijn. Dat brengt mee dat bij de beoordeling van de klimaatverplichtingen van Nederland, gekeken moet worden naar de daadwerkelijke emissies en hun effecten (in binnen- en buitenland), en dus niet enkel naar de emissies die binnen een beperkt wettelijk beoordelingskader relevant zijn. Daarbij geldt dat de te treffen maatregelen en op te stellen regelgeving ex ante geschikt moeten zijn om bestaande en voorzienbare, mogelijk onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering te mitigeren.⁵³³
589. Uit *Klimaseniorinnen* volgt dat de beoordelingsmarge van Staten in klimaatzaken beperkt is als het gaat om de noodzaak van effectieve klimaatbescherming en het vaststellen van de daartoe vereiste doelen, terwijl Staten een ruime beoordelingsmarge toekomt bij de keuze van de middelen om die doelen te realiseren:
543. Taking as a starting-point the principle that States must enjoy a certain margin of appreciation in this area, the above considerations entail a distinction between the scope of the margin as regards, on the one hand, the State's commitment to the necessity of combating climate change and its adverse effects, and the setting of the requisite

⁵³¹ CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), p. 27.

⁵³² CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsalternatieven, november 2025 (productie 177 RBV), p. 28.

⁵³³ "...the State's primary duty is to adopt, and to effectively apply in practice, regulations and measures capable of mitigating the existing and potentially irreversible, future effects of climate change", EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20 (Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland), para. 545.

aims and objectives in this respect, and, on the other hand, the choice of means designed to achieve those objectives. As regards the former aspect, the nature and gravity of the threat and the general consensus as to the stakes involved in ensuring the overarching goal of effective climate protection through overall GHG reduction targets in accordance with the Contracting Parties' accepted commitments to achieve carbon neutrality, call for a reduced margin of appreciation for the States. As regards the latter aspect, namely their choice of means, including operational choices and policies adopted in order to meet internationally anchored targets and commitments in the light of priorities and resources, the States should be accorded a wide margin of appreciation.

590. Net als in *Klimaseniorinnen* heeft de Nederlandse Staat zich weliswaar klimaatdoelen gesteld, maar is op voorhand duidelijk dat die doelen voor 2030 (zowel het wettelijk klimaatdoel van 55% reductie ten opzichte van 1990, als het luchtvaartdoel om de uitstoot in 2030 terug te brengen tot het niveau van 2005) niet zullen worden behaald. Daarmee wordt ook het behalen van de lange termijn doelen steeds onwaarschijnlijker – zeker in het licht van het feit dat de Staat alweer groeiruimte in het vooruitzicht stelt, zonder de CO₂-impact daarvan zichtbaar in zijn belangenafweging mee te wegen. Op grond van het EVRM en het internationaal gewoonrecht is de Staat daarom verplicht om nu passende regelgeving en beleidsmaatregelen vast te stellen om broeikasgasemissies te reduceren en ernstige klimaatschade te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door het invoeren van een CO₂-plafond, en/of door andere maatregelen zoals bijvoorbeeld door CE Delft geschetst; die afweging is uiteindelijk aan de Staat. Het uitblijven van toereikende en afdwingbare doelstellingen voor het vertrekkend internationale vliegverkeer van Schiphol is, gelet op de ernst en voorzienbaarheid van de daarmee samenhangende klimaatschade, onrechtmatig. RBV heeft daartoe haar vorderingen nader gespecificeerd.
591. In elk geval heeft de Staat geen passende belangenafweging gemaakt in het licht van de enorme klimaateffecten van het vliegverkeer van Schiphol, boven op de ernstige hinder en slaapverstoring waar omwonenden nu concreet onder lijden.
592. Uit de hiervoor besproken jurisprudentie van het EHRM en uit de Advisory opinion van het ICJ volgt dat *climate protection should carry considerable weight in the balancing of any competing considerations*.⁵³⁴ In de wetenschap dat Nederland zijn wettelijke klimaatdoel niet zal halen, en bovendien niet op koerst ligt bij de zelf overeengekomen reductiedoelen voor de luchtvaart (nog bovenop de andere in dit onderdeel omschreven belangen), kon (en kan) de Staat niet redelijkerwijs tot de conclusie komen dat er een passend evenwicht was (en is) gevonden tussen al die belangen van omwonenden ter bescherming van een gezonde leefomgeving enerzijds, en de economische belangen van de luchtvaart anderzijds.
593. Het voorgaande dient dus ook nadrukkelijk een rol te spelen in de beoordeling van de vorderingen van RBV in het kader van de fair balance en het gevorderde reductiebevel (alsmede de in dit hoger beroep gevorderde verklaring voor recht dat het onrechtmatig is om – tot de vastgestelde onrechtmatigheden zijn weggenomen – meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan op Schiphol, althans de capaciteit te laten groeien ten opzichte van gebruiksjaar 2026)..

3.2.3 Luchtkwaliteit

3.2.3.1 Nieuwe informatie bevestigt de standpunten van RBV

594. RBV heeft in eerste aanleg toegelicht dat omwonenden worden blootgesteld aan te hoge concentraties schadelijke stoffen, dat de totale uitstoot van schadelijke stoffen

⁵³⁴ EHRM 28 oktober 2025, nr. 34068/21 (Greenpeace Nordic e.a. t. Noorwegen), para. 282-283.

door het luchtverkeer niet gereguleerd is en dat die totale uitstoot toeneemt met het aantal vliegtuigbewegingen (dagvaarding, 7.2.5.1, pleitnota randnrs. 146-149).

595. De ILT concludeerde in de Staat van de luchtvaart 2025 nog over de uitstoot:

Luchtvaart veroorzaakt schadelijke uitstoot (emissies), zowel op de grond als in de lucht. De ILT-Luchtvaartautoriteit constateerde ook in 2024 dat luchtvaartmaatschappijen zich houden aan de emissieregels. We zien echter dat de regels te ruim zijn of dat regels ontbreken. Dit zorgt er voor dat het moeilijk is om als toezichthouder bij te dragen aan lagere emissies. [onderstreping adv.]⁵³⁵

596. In december 2023 heeft de Staat vier onderzoeken gepubliceerd over de effecten van de luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit, waaruit zou volgen dat de bijdrage van de luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit evenwel beperkt zou zijn (productie 66-69 Staat).⁵³⁶ Daar beriep de Staat zich in eerste aanleg ook op.⁵³⁷ In september 2024 zijn twee vervolgonderzoeken gepubliceerd met vergelijkbare conclusies.⁵³⁸ Omdat er desondanks “maatschappelijke zorgen” bleven over de luchtkwaliteit, heeft de Staat een onafhankelijke expertgroep gevraagd om de onderzoeken te beoordelen.⁵³⁹

597. De zorgen bleken terecht. De expertgroep heeft fundamentele kritiek: er zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd, maar er is geen overkoepelende onderzoeksvraag en er mist een duidelijke samenhang tussen de onderzoeken (**productie 181 RBV: Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024**).⁵⁴⁰ Een vertaling van de resultaten naar gezondheidseffecten is niet eens onderdeel geweest van de onderzoeken.⁵⁴¹ Ook is er een “te beperkte keuze van onderzochte stoffen en bronnen” gehanteerd voor het in beeld brengen van de bijdrage van de luchtvaart aan de lokale luchtkwaliteit, en een te beperkte verantwoording voor aannames, methoden en modellen.⁵⁴² De conclusie is helder: de onderzoeksresultaten leveren “onvoldoende inzicht in de risico’s voor de gezondheid”.⁵⁴³

598. Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd, zoals onderzoeken naar de concentraties ZZS op en rondom Nederlandse luchthavens. TNO onderzocht eerst de uitstoot van ZZS door vliegverkeer. NLR heeft daarna de verspreiding van die uitstoot berekend, en waar mogelijk vergeleken met de Maximaal Toelaatbare Risiconiveaus (“MTR”).⁵⁴⁴ In dat onderzoek werden vier specifieke ZZS beoordeeld. In een aanvullend onderzoek uit 2024 zijn vier andere ZZS beoordeeld.⁵⁴⁵

⁵³⁵ ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 20.

⁵³⁶ Kamerbrief 21 december 2023, Effecten van de luchtvaart op lokale luchtkwaliteit (productie 66 Staat), p. 1.

⁵³⁷ Pleitnotities Staat d.d. 30 januari 2024, onder 6.2.

⁵³⁸ Kamerbrief d.d. 17 december 2024, Luchtvaartbeleid, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1174.

⁵³⁹ Kamerbrief d.d. 25 april 2025, Vervolg op de onderzoeken naar het effect van luchtvaart op de lokale luchtkwaliteit, p. 2.

⁵⁴⁰ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 2.

⁵⁴¹ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 3.

⁵⁴² Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 3.

⁵⁴³ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 4.

⁵⁴⁴ NLR, Concentraties zeer zorgwekkende stoffen op en rondom Nederlandse luchthavens, oktober 2023 (productie 67 Staat), p. 2.

⁵⁴⁵ NLR, Zeer Zorgwekkende Stoffen concentraties rondom Nederlandse luchthavens, augustus 2024.

599. Het NLR concludeert in de twee onderzoeken dat alle acht ZZS voldoen aan de MTR. Tegelijkertijd stelt het NLR vast:

In Nederland bestaan er wel normen voor de uitstoot van ZZS door de industrie, maar niet voor de uitstoot van mobiele bronnen zoals vliegtuigen. Ook ontbreekt momenteel het inzicht in de uitstoot van ZZS door de luchtvaart en de daaruit voortkomende gevolgen voor de concentraties op leefniveau.⁵⁴⁶

600. De expertgroep is bovendien zeer kritisch over de verrichtte onderzoeken.
601. Over het verkennende onderzoek van TNO over de emissies van ZZS op de relevante Nederlandse luchthavens stelt zij onder meer vast dat i) verschillende ZZS zijn buiten beschouwing gelaten; ii) verschillende bronnen van ZZS zijn buiten beschouwing gelaten; iii) dit een verkennend onderzoek is dat geen compleet beeld geeft en als zodanig niet of beperkt bruikbaar is als basis voor de beoordeling van blootstelling aan ZZS (wat wel gebeurt is in de onderzoeken van het NLR); iv) de impact van de emissies op de gezondheid onvoldoende zijn onderzocht, er zijn meer en actuelere inzichten in de effecten dan in het rapport wordt gesuggereerd.⁵⁴⁷
602. Over de twee NLR rapporten over concentraties van ZZS op en rondom de Nederlandse luchthavens (productie 67 Staat en het vervolg NLR-rapport van augustus 2024⁵⁴⁸), stelt zij onder meer vast dat i) de basis voor het onderzoek wordt gevormd door het verkennende emissies-onderzoek van TNO met de inherente zwaktes, waardoor “a priori geen vergaande conclusies getrokken [kunnen] worden over concentraties van ZZS rondom Nederlandse luchthavens”; ii) verschillende ZZS ten onrechte niet worden meegenomen, zoals de niet-vluchtige PAK, lood en nikkel; iii) er relatief veel vormen van emissies buiten het onderzoek worden gelaten; vi) het rekenmodel voor de vertaling van de emissies naar concentraties in de omgeving “een grote blackbox” is; iv) een (globale) onzekerheidsanalyse ontbreekt; vi) er wordt niet of nauwelijks gebruikgemaakt van de in de literatuur reeds beschikbare inzichten, daar waar wel wordt verwezen naar andere studies roept de uitwerking ervan vragen op; en vii) de gepresenteerde informatie over benzeen sterk verouderd is waardoor de relatieve bijdrage van Schiphol mogelijk veel groter is.⁵⁴⁹
603. In het bijzonder wijst ook de expertgroep op de uitzonderingspositie de Schiphol kennelijk geniet als het gaat om de minimalisatieverplichting:

Voor bedrijven is een minimalisatieverplichting, maar een luchthaven is geen bedrijf. Moet Schiphol niet gezien worden als een milieubelastende activiteit onder de Omgevingswet met de daarbij horende verplichtingen?⁵⁵⁰

604. En toont de expertgroep zich kritisch over het gebruik van de MTR:

De MTR keuzes zijn onderbouwd. Hoe verhoudt zich een grenswaarde met het voorzorgsprincipe? Waar komt de MTR vandaan? MTR's kunnen verouderen, veranderen, bij blootstelling, wat is het cumulatieve effect?⁵⁵¹

⁵⁴⁶ NLR, Zeer Zorgwekkende Stoffen concentraties rondom Nederlandse luchthavens, augustus 2024.

⁵⁴⁷ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), pp. 5-6.

⁵⁴⁸ NLR, Zeer Zorgwekkende Stoffen concentraties rondom Nederlandse luchthavens, augustus 2024.

⁵⁴⁹ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), pp. 3, 6-7, 10.

⁵⁵⁰ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 4.

⁵⁵¹ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 4.

605. RBV benadrukt nog eens dat ZZS “de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu” zijn,⁵⁵² reden waarom er een minimalisatieverplichting geldt. Die verplichting blijft ook bestaan als het immissieniveau in de lucht lager is dan het MTR.
606. Voorts heeft de Staat onderzoek laten doen naar de bijdrage van de luchtvaart aan de lokale luchtkwaliteit (productie 68 Staat en de vervolgotitie van Adecs van augustus 2024⁵⁵³). In dat onderzoek zijn stikstofdioxide (NO₂), fijnstof (PM₁₀, PM_{2,5}) zwaveldioxide (SO₂), koolstofmonoxide (CO), vluchtige organische stoffen (VOS) en de ZZS formaldehyde, benzeen en naftaleen rond Schiphol in kaart gebracht. Ook ten aanzien van die onderzoeken heeft de expertgroep fundamentele kritiek.⁵⁵⁴ Ten aanzien van het nut van het onderzoek merkt zij op:

Er is geen duidelijke onderzoeksvraag of hypothese gesteld. De relatieve concentraties zijn in kaart gebracht. Gezien de methodologische bezwaren is de vraag welke betekenis heeft in de zin van de effecten op de (gezondheid in de) omgeving van luchthavens. Voor alle stoffen geldt dat de concentraties boven de WHO-advieswaarden liggen. Er wordt geen inzicht gegeven in eventuele cumulatieve effecten op de gezondheid.⁵⁵⁵

607. De onderzoeken die de Staat heeft laten uitvoeren naar de luchtkwaliteit zeggen dus niets over de impact van de luchtvaart op de gezondheid van omwonenden. Ten eerste vertonen de onderzoeken ernstige mankementen, een deugdelijk, samenhangend onderzoek is nooit gedaan. Ten tweede zien de onderzoeken slechts op de uitstoot en wordt er niet gekeken naar de (cumulatieve) effecten op de gezondheid.
608. Om de gezondheid volwaardig mee te kunnen wegen in het Schipholbeleid, heeft de MRS in lijn met de kritiek van de expertgroep de minister verzocht een adviesaanvraag in te dienen bij de Gezondheidsraad voor **(productie 182 RBV: Brief MRS d.d. 3 september 2025)**:

Een actuele, integrale beoordeling van de impact van Schiphol op de volksgezondheid.⁵⁵⁶

609. De Gezondheidsraad heeft voor het laatst in 1999 advies uitgebracht over de gezondheidsimpact van grote luchthavens. Verschillende organisaties, waaronder RBV, maar ook organisaties als Natuur & Milieu, Urgenda, Greenpeace, Milieudefensie en het Longfonds, hebben middels het ‘Manifest gezondheid en luchtvaart’ de minister van IenW en Volksgezondheid daar eveneens toe opgeroepen.⁵⁵⁷
610. De minister schrijft in zijn Kamerbrief in reactie op dit verzoek dat een dergelijk onderzoek (nog) niet nodig wordt geacht. Daartoe wijst hij op de onderzoeken die al plaats hebben gevonden, en op het vervolgonderzoek dat nog loopt (“met name gericht op de relatieve bijdrage van luchtvaartemissies”, en het onderzoek naar

⁵⁵² Vgl. Informatiepunt leefomgeving, het kenniscentrum van de overheid, <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/>.

⁵⁵³ Adecs, Notitie bijdrage luchtvaart aan lokale luchtkwaliteit, 6 augustus 2024, te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/17/bijlage-3-rapport-bijdrage-luchtvaart-aan-lokale-luchtkwaliteit>.

⁵⁵⁴ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), pp. 8-9.

⁵⁵⁵ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 9.

⁵⁵⁶ Brief MRS aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 3 september 2025, Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten van Schiphol (productie 182 RBV), p. 3.

⁵⁵⁷ Manifest Gezondheid en Luchtvaart, oproep tot een onafhankelijk advies door de Gezondheidsraad, gesteund door RBV e.a., 10 september 2025, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/11/04/bijlage-2-manifest-gezondheid-en-luchtvaart-2025>.

gezondheidskundige grenswaarden van UFP (ultrafijnstof).⁵⁵⁸ Ook is er veel aandacht geweest voor de negatieve effecten van vliegtuiggeluid. Een onafhankelijk advies van de Gezondheidsraad heeft daarom volgens de minister thans nog geen meerwaarde.⁵⁵⁹

611. Geen van de onderzoeken zien echter op de gezondheidseffecten van de uitstoot van alle verschillende schadelijke stoffen terwijl de expertgroep signaleerde dat “voor alle stoffen geldt dat de concentraties boven de WHO-advieswaarden liggen”.⁵⁶⁰ Ook wordt – anders dan de expertgroep adviseerde – geen onderzoek gedaan naar de cumulatieve effecten van het vliegverkeer op de gezondheid.
612. Ten aanzien van de cumulatieve effecten op de gezondheid heeft de minister in een aparte brief aan de MRS nog gewezen op de MilieuGezondheidsRisico-indicator (“MGR”) die is ontwikkeld voor de cumulatie van verschillende milieufactoren. Die is in 2017 door het RIVM specifiek toegepast op de Schipholregio (**productie 183 RBV: Brief minister IenW aan MRS d.d. 28 november 2025**).⁵⁶¹ Daarbij wordt miskend dat de MGR slechts ziet op geluidbelasting en luchtverontreiniging door fijnstof, ultrafijnstof en elementair koolstof.⁵⁶² Ook de MGR geeft dus geenszins een volledig beeld van de cumulatieve effecten van de luchtvaart op de gezondheid.
613. In diezelfde brief beroept de minister zich overigens ook op de stelling dat “de bijdrage van luchtvaart aan de lokale luchtkwaliteit in de omgeving van de luchthaven vooralsnog beperkt lijkt te zijn”,⁵⁶³ terwijl de expertgroep een jaar eerder al concludeerde dat juist die conclusie op basis van de verrichte onderzoeken niet getrokken kan worden.⁵⁶⁴

3.2.3.2 Conclusie luchtkwaliteit

614. De onderzoeken die sinds de eerste aanleg gedaan zijn doen niet af aan het geen in de dagvaarding naar voren is gebracht over de schadelijke effecten van uitstoot door vliegverkeer. Gelet op de gezondheidseffecten en de verscherpte WHO-normen uit 2021, zou de uitstoot van schadelijke stoffen in lijn met het voorzorgbeginsel tot een minimum moeten worden beperkt. Dat geldt in het bijzonder voor ultrafijnstof, waar geen wettelijke grenswaarde voor bestaat. Toch is het beleid van de Staat op geen enkele manier gericht op vermindering op die effecten, maar op het benutten van de ruimte die door de wettelijke grenswaarden geboden wordt – voor zover er al wettelijke grenswaarden zijn.
615. Ook los van een zelfstandige grondslag voor onrechtmatigheid, werkt hetgeen RBV over de luchtkwaliteit heeft aangevoerd in eerste aanleg en hoger beroep door in de (nader gespecificeerde) vorderingen van RBV:
- ix. ZS zijn de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu, reden waarom er een minimalisatieverplichting geldt voor bedrijven. Vliegverkeer is daarvan uitgezonderd. De uitstoot van zzs door vliegverkeer is dan ook sterk gestegen met de toename van

⁵⁵⁸ Kamerbrief d.d. 4 november 2025, luchtvaartemissies en gezondheid, pp. 3-4.

⁵⁵⁹ Kamerbrief d.d. 4 november 2025, luchtvaartemissies en gezondheid, p. 4.

⁵⁶⁰ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p.9.

⁵⁶¹ Brief minister van Infrastructuur en Waterstaat aan MRS d.d. 28 november 2025, Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten (productie 183 RBV), p. 2.

⁵⁶² Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024 (productie 140 RBV), p. 20.

⁵⁶³ Brief minister van Infrastructuur en Waterstaat aan MRS d.d. 28 november 2025, Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten (productie 183 RBV), p. 3

⁵⁶⁴ Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024 (productie 181 RBV), p. 4.

het vliegverkeer. De Staat handelt in ieder geval onrechtmatig door geen minimalisatieverplichting op te leggen ten aanzien van het vliegverkeer.

- x. Het feit dat de Staat geen deugdelijk onderzoek heeft gedaan naar de cumulatieve (gezondheids)effecten van de luchtvaart op de gezondheid leidt tot de conclusie dat de Staat geen deugdelijke belangenafweging heeft gemaakt op grond van art. 8 EVRM.
- xi. De omstandigheden dat i) het de WHO-normen voor schadelijke stoffen rondom Schiphol ruimschoots worden overschreden, ii) het RIVM concludeerde dat inkrimping van de luchtvaart de enige optie is om de WHO-waarden voor schadelijke stoffen te halen in 2030 (vgl. randnr. 452 t/m randnr. 454 van de dagvaarding) en iii) de uitstoot van ultrafijnstof en ZZS in het kader van het voorzorgsbeginsel sowieso zoveel mogelijk moet worden beperkt, dienen ook een rol te spelen in de toewijzing van de reductievordering en de bij eisenwijziging gevorderde verklaring voor recht dat het onrechtmatig is om – tot de vastgestelde onrechtmatigheden zijn weggenomen – meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan op Schiphol, althans de capaciteit te laten groeien ten opzichte van gebruiksjaar 2026.

3.2.4 Externe veiligheid

- 616. In eerste aanleg is door RBV toegelicht dat de externe veiligheid zich op verschillende manieren laat meten en toetsen: door het totaal risicogewicht, het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het totaal risicogewicht is zo hoog dat daar geen enkele sturende werking vanuit gaat. Dat geldt ook voor het plaatsgebonden risico, waarvoor een risicocontour wordt gehanteerd die met factor tien hoger is dan voor industriële inrichtingen, omdat er anders een te groot gebied in de sloopzone zou staan. Het wettelijk vastleggen van een standstill van het groepsrisico ten opzichte van 1990 werd “niet uitvoerbaar” geacht omdat de groei van Schiphol dan drastisch beperkt en mogelijk teruggedraaid moest worden. In plaats daarvan zou het groepsrisico beheerst worden via ruimtelijke ordening, hetgeen niet veel effect heeft gehad in de praktijk (vgl. dagvaarding, onderdeel 7.2.5.2).
- 617. De OVV concludeerde in 2017 al dat veiligheid van omwonenden een beperkte rol speelt in de besluitvorming rond Schiphol. Dat is ook nu weer gebleken. In de besluitvorming over de toekomst van Schiphol sinds 2022 heeft de factor van externe veiligheid (wederom) geen enkele rol gespeeld, terwijl er ten aanzien van Schiphol véél ruimere normen worden gehanteerd dan bij industriële inrichtingen (hetgeen logischerwijs zou moeten leiden tot een kritisch onderzoek bij nieuwe besluiten).
- 618. Daar komt bij dat het RIVM in 2023 onderzoek heeft gedaan naar de Nederlandse rekenmethode voor externe veiligheid en concludeerde dat de technologie van de software is verouderd, en locaties en gevolgen van ongevallen niet geactualiseerd zijn waardoor de uitkomsten niet aansluiten bij de meest actuele wetenschappelijke inzichten:

Voor de wetenschappelijke waarde is gebleken dat door het beperkt aantal ongevallen en het gebrek aan gedetailleerde gegevens over de ongevallen er onzekerheden in de rekenmethode zijn. De rekenmethode is in het verleden opgesteld met de toen best beschikbare informatie, maar aannames waren nodig. Daarmee is de globale kwaliteit van de rekenmethode vergelijkbaar met de rekenmethoden voor de externe veiligheid van transport en inrichtingen. Voor de rekenmethode voor luchtvaart zijn er echter wel aandachtspunten. Het rekenvoorschrift voor Schiphol is niet wettelijk vastgelegd. Ook zijn de geactualiseerde ongevalsrisico's voor Schiphol niet verwerkt in de rekenvoorschriften en het rekenprogramma. Hierdoor kan niet gerekend worden met de meest actuele wetenschappelijke kennis. Tevens zijn de

ongevalslocaties en ongevalsgevolgen van vliegtuigen niet recent herzien.⁵⁶⁵

619. De rekenmethode is thans nog in beheer bij IenW, dat het beheer wilde overdragen aan het RIVM. Het RIVM heeft dat gelet op de beperkingen echter niet willen doen.⁵⁶⁶ Als het ministerie veiligheidszones wil blijven berekenen, adviseert het RIVM “de gehele rekenmethode bij te werken naar actuele inzichten en deze structureel te beheren, zodat de kwaliteit op peil gehouden wordt”.⁵⁶⁷ Daarvoor zijn investeringen nodig.⁵⁶⁸ In dat kader heeft RIVM geadviseerd te onderzoeken of het wel nodig is om de veiligheidszones te blijven berekenen. Zij wijst erop dat in de praktijk ook met vaste afstanden tussen luchthavens en bebouwing kan worden gewerkt, zoals in het Verenigd Koninkrijk en andere Europese landen gebeurt.⁵⁶⁹ IenW heeft besloten te blijven berekenen, omdat “de bescherming van de omgeving van de luchthaven hierdoor beter aan[sluit] op het gebruik van de luchthaven” (**productie 184 RBV: Artikel Follow the Money d.d. 17 december 2024**).⁵⁷⁰ De berekeningen zouden dus méér veiligheid opleveren dan het werken met een standaard zone. Maar Follow the Money onderzocht dat voor grotere vliegvelden in het Verenigd Koninkrijk een afstand van anderhalve kilometer wordt gehanteerd, hetgeen in het geval van Schiphol zou betekenen dat Aalsmeer te dichtbij ligt.
620. IenW heeft gesteld dat in 2025 een besluit zou worden genomen over de vraag “of en hoe de bepalingsmethode voor externe veiligheid kan worden verwerkt in een nieuwe softwareomgeving”.⁵⁷¹ Voor zover bij RBV bekend, is er met de waarschuwingssignalen van het RIVM uit 2023 over de verouderde rekenmethode voor externe veiligheid nog altijd niets gebeurd. De LVB-wijziging 2025 is in ieder geval doorgevoerd zonder enig oog voor de veiligheidsaspecten. Voor zover er wel berekeningen zijn gemaakt – hetgeen nergens uit blijkt – is dat dus op basis van verouderde informatie geweest, dus niet in lijn met de meest actuele wetenschappelijke inzichten zoals vereist in een fair balance in de zin van art. 8 EVRM. Dat geldt ook voor zover de Staat nieuwe besluiten neemt voordat de rekenmethodes zijn bijgewerkt naar de meest recente wetenschappelijke inzichten.
621. In het kader van de vorderingen geldt voor externe veiligheid dus dat het feit dat er niet gewerkt wordt met de meest actuele wetenschappelijke informatie meegewogen dient te worden in de beoordeling of de Staat een fair balance heeft gemaakt. Zoals hierboven ook toegelicht, maakt het feit dat voor externe veiligheid een veel ruimere norm wordt gehanteerd voor Schiphol dat de Staat niet simpelweg kan volstaan met de vaststelling dat aan de normen voor externe veiligheid wordt voldaan. Hij dient de omstandigheden expliciet bij de belangenafweging van art. 8 EVRM te betrekken. RBV

⁵⁶⁵ RIVM 2023-0331, Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart, juli 2023, p. 3, 9, te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/publicaties/review-nederlandse-rekenmethode-externe-veiligheid-luchtvaart-overdraagbaarheid-en> en Follow the Money, ‘Veiligheidsmodel rond Nederlandse vliegvelden stamt uit de digitale oudheid’, 17 december 2024 (productie 184 RBV), p. 2.

⁵⁶⁶ RIVM 2023-0331, Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart, juli 2023, p. 9, te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/publicaties/review-nederlandse-rekenmethode-externe-veiligheid-luchtvaart-overdraagbaarheid-en>

⁵⁶⁷ RIVM 2023-0331, Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart, juli 2023, p. 9.

⁵⁶⁸ RIVM 2023-0331, Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart, juli 2023, p. 9.

⁵⁶⁹ RIVM 2023-0331, Review Nederlandse rekenmethode externe veiligheid luchtvaart, juli 2023, p. 3.

⁵⁷⁰ Follow the Money, ‘Veiligheidsmodel rond Nederlandse vliegvelden stamt uit de digitale oudheid’, 17 december 2024 (productie 184 RBV), p. 3.

⁵⁷¹ Follow the Money, ‘Veiligheidsmodel rond Nederlandse vliegvelden stamt uit de digitale oudheid’, 17 december 2024 (productie 184 RBV), p. 3.

heeft de rol van de externe veiligheid overeenkomstig in haar vorderingen gespecificeerd. Ook dienen deze omstandigheden een rol te spelen in het gevorderde reductiebevel en de bij wijziging van eis gevorderde verklaring voor recht dat het onrechtmatig is om – tot de vastgestelde onrechtmatigheden zijn weggenomen –meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan op Schiphol, althans om de capaciteit te laten groeien ten opzichte van gebruiksjaar 2026.

3.2.5 Stikstof

622. In de dagvaarding (onderdeel 7.2.5.3) en in onderdeel 2.3 van deze memorie heeft RBV toegelicht dat Schiphol nog altijd niet beschikt over de vereiste natuurvergunning. Daarmee handelt de Staat in strijd met Europees recht en dus onrechtmatig. Uit de achtergrondstukken blijkt dat de Staat er alles aan doet om tijd te rekken, en met succes. De huidige situatie mag van de Staat nog voortduren tot en met december 2027, als gevolg waarvan er dus meer dan negen jaar vliegverkeer mag plaatsvinden zonder dat daarvoor de benodigde vergunning is verstrekt. Ondertussen ligt de woningbouw al jaren stil door dezelfde problematiek. Ook op dit vlak krijgt Schiphol een duidelijke uitzonderingspositie.
623. Het handelen van de Staat hierin dient eveneens een rol te spelen in de beoordeling van de vraag of hij zich aan de verplichtingen van art. 8 EVRM heeft gehouden. RBV meent dat daarvan geenszins sprake kan zijn. De Staat heeft de hiermee samenhangende belangen van omwonenden onvoldoende meegewogen. Deze omstandigheden dienen in het verlengde daarvan een rol te spelen in het gevorderde reductiebevel en de bij wijziging van eis gevorderde verklaring voor recht dat het onrechtmatig is om – tot de vastgestelde onrechtmatigheden zijn weggenomen –meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan op Schiphol, althans de capaciteit te laten groeien ten opzichte van gebruiksjaar 2026.

3.3 Incidentele grief 3: De WHO-normen

3.3.1 Het vonnis

624. Ten onrechte heeft de rechtbank overwogen:

1.4 [...] De normen van de Wereldgezondheidsorganisatie zijn niet bindend, zodat de rechtbank die niet kan opleggen. [...]

6.46 [...] De eisen die het EVRM in dit kader aan overheidsoptreden stelt, verplichten de Staat ook niet om de WHO-richtlijnen te hanteren. Daar komt bij dat bij de vaststelling van de WHO-richtlijnen in de eerste plaats rekening is gehouden met gezondheid, terwijl de Staat bij de vaststelling van het toelaatbare jaargemiddelde geluidbelasting als gevolg van luchtverkeer van en naar Schiphol ook andere belangen moet meewegen, waaronder economische belangen.

6.49 [...] De onderdelen van de verklaring voor recht die betrekking hebben op de WHO-richtlijnen (zie 6.46 en 6.47), dat in strijd gehandeld wordt met de gelijkwaardigheidscriteria (zie 6.21 tot en met 6.25) en de (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren (zie 6.47) worden afgewezen.

6.50 [...] De rechtbank kan, zoals overwogen in 6.46 [...], niet bepalen dat aan deze maatregelen de WHO-richtlijnen ten grondslag worden gelegd [...]. Hiertoe bestaat geen rechtsplicht, zodat het buiten de taak van de rechter valt om de Staat hiertoe te veroordelen.

625. RBV meent dat de rechtbank in deze overwegingen van een onjuist kader is uitgegaan, en als gevolg daarvan haar vorderingen onjuist, of zelfs helemaal niet heeft beoordeeld.

626. Dat de WHO-normen niet bindend zijn, wordt ook door RBV onderkend. De rechtbank heeft echter miskend dat deze normen wel degelijk als uitgangspunt kunnen dienen bij

de beoordeling van de vraag wat in het maatschappelijk verkeer betamelijk is, dan wel als leidraad bij een bevel dat ertoe strekt om een vastgestelde onrechtmatigheid te beëindigen.

3.3.2 De WHO-normen ter invulling van de maatschappelijke zorgvuldigheid en art. 8 EVRM

627. RBV heeft haar vordering niet alleen op art. 8 EVRM, maar ook op art. 6:162 BW gebaseerd. Zij heeft betoogd dat de Staat handelt in strijd met art. 8 EVRM en met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is.⁵⁷² Bij de invulling van die ongeschreven zorgplicht, kan de rechter mede niet-bindende, maar wel gezaghebbende normen betrekken die inzicht geven in wat uit gezondheidkundig en maatschappelijk oogpunt als aanvaardbaar geldt. Vaste rechtspraak leert dat dergelijke niet-bindende normen mede richtinggevend zijn voor de invulling van de maatschappelijke betamelijkheid, met name waar het gaat om risico's voor gezondheid en leefomgeving (zoals in Milieudefensie/Shell, waar het Gerechtshof Den Haag de maatschappelijke zorgvuldigheid mede invulde aan de hand van art. 2 en 8 EVRM en *soft law* als de UNGP en de OESO-richtlijnen).⁵⁷³ In dat kader dienen ook de door de Wereldgezondheidsorganisatie vastgestelde richtlijnen voor omgevingsgeluid te worden meegewogen, nu deze berusten op breed gedragen wetenschappelijke inzichten, en concreet invulling geven aan de grens tussen aanvaardbare en onaanvaardbare geluidbelasting. Dat deze richtlijnen geen rechtstreekse verbindende kracht hebben, doet niet af aan hun betekenis bij de civielrechtelijke zorgvuldigheidstoets.

628. Daarbij wordt nog eens benadrukt dat de WHO een sterke aanbeveling heeft gedaan, die zich leent voor implementatie in het licht van de verschillende belangen:

A strong recommendation can be adopted as policy in most situations. The guideline is based on the confidence that the desirable effects of adherence to the recommendation outweigh the undesirable consequences. The quality of evidence for a net benefit – combined with information about the values, preferences and resources – inform this recommendation, which should be implemented in most circumstances.⁵⁷⁴

629. De keuze voor een sterke aanbeveling is gebaseerd op onder meer de parameters i) de kwaliteit van het onderliggende bewijs; ii) de *'balance of benefits and harms'*; en iii) de *"resource implications"* waarbij in overweging is genomen *"how resource-intensive and how cost-effective and substantially beneficial an intervention nor exposure is"*.⁵⁷⁵

630. Anders dan de rechtbank overweegt, is ook bij de vaststelling van de WHO-normen rekening gehouden met andere belangen dan enkel gezondheid. In die balans is de WHO uitgekomen op een maximale blootstelling aan waarden van 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight voor vliegtuiglawaai. Dat wil dus niet zeggen dat er bij die waarden géén gezondheidseffecten optreden, zoals over het algemeen het geval is bij gezondheidkundige advieswaarden. Het RIVM merkt daarover op:

Over het algemeen is een gezondheidkundige advieswaarde een blootstellingsniveau waarbij de kans op het optreden van een nadelig gezondheidseffect naar redelijke verwachting nul of (zeer) klein is. Uit tabel 3.2 blijkt dat de WHO daar in haar richtlijnen van afwijkt: ze heeft er voor gekozen om voor een aantal gezondheidseindpunten (bijv. coronaire hartziekten, hypertensie, ernstige hinder, slaapverstoring) het risico op het krijgen van een van deze gezondheidseffecten tot een zeker niveau acceptabel te vinden.⁵⁷⁶

⁵⁷² Dagvaarding RBV, 6.2.

⁵⁷³ Gerechtshof Den Haag 12 november 2024, ELCI:NL:GHDHA:2024:2099, r.o. 7.55 en 7.61.

⁵⁷⁴ WHO, Environmental Noise Guidelines for the European Region (productie 20 RBV), p. 23.

⁵⁷⁵ WHO, Environmental Noise Guidelines for the European Region (productie 20 RBV), p. 24.

⁵⁷⁶ Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen

631. Sterke aanbevelingen zijn dus richtlijnen die zich integraal voor implementatie lenen, en die zijn gebaseerd op de overtuiging dat de wenselijke effecten van implementatie daarvan belangrijker zijn dan de mogelijk ongewenste gevolgen.
632. Inmiddels is de sterke aanbeveling van de WHO alweer bijna acht jaar oud. Zoals omschreven in onderdeel 3.5.4.3 (*Nieuwe inzichten gezondheidseffecten*) is het bewijs voor negatieve gezondheidseffecten sterk toegenomen, en zijn de gezondheidseffecten erger dan eerder aangenomen.⁵⁷⁷ De EEA heeft daarom in 2025 benadrukt dat er een “urgent need” is voor “stronger efforts” om omgevingsgeluid te beperken.⁵⁷⁸
633. Dat de EU in dat verband achterloopt, is door verschillende organisaties vastgesteld. Zo deed de EEA eerder alleen onderzoek naar geluidbelasting in lijn met de Richtlijn Omgevingslawaaier, maar heeft zij thans besloten om te rapporteren over blootstelling aan de WHO-waarden in de EU, omdat de gezondheidsrisico's anders onderschat worden.⁵⁷⁹ Daar wijst ook de European Court of Auditors (“ECA”) op, die in 2025 een *special report*⁵⁸⁰ uitgebracht over de reductiedoelstellingen van de Europese Commissie (**productie 185 RBV: ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy**). Daarin werd bijvoorbeeld opgemerkt dat de Europese Commissie – net als de Staat – maar een deel van de ernstig gehinderden in beeld heeft omdat niet wordt gekeken naar de WHO-waarden:

We noticed that the END [Environmental Noise Directive, toevoeging advocaat] reporting thresholds require measurement of exposure to noise levels starting at 55dB (Lden) and 50dB (Lnight), levels that are less stringent than the WHO's recommendations on noise exposure limits (see Table 1). This means that the Commission's assessment, which is based on the END thresholds, takes into consideration only part of the population exposed to harmful noise levels.⁵⁸¹

634. De ECA concludeert ook dat lidstaten nog te weinig actie ondernemen als het gaat om het verminderen van geluidhinder, en dat het in dat kader problematisch is dat er geen EU-brede doelstellingen zijn als het gaat om het verminderen van geluidhinder. Hoewel geluidsoverlast door de WHO wordt beschouwd als “*the second greatest environmental contributor to the burden of disease in the EU after air pollution*”,⁵⁸² merkt de ECA op dat:

In contrast with the EU rules on air quality, there are no EU limit values or reduction targets for noise.⁵⁸³

En:

The EU 2002 Environmental Noise Directive has never been revised.⁵⁸⁴

635. De aanbevelingen voor de Europese Commissie zijn dan ook om de haalbaarheid te beoordelen van de volgende maatregelen:
- introducing EU noise-reduction targets and noise limits in the Environmental Noise Directive

(RIVM-rapport 2019-0227 (productie 18 RBV), pp. 35-36.

⁵⁷⁷ Vgl. ook EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), pp. 49-50.

⁵⁷⁸ EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 7.

⁵⁷⁹ EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 51.

⁵⁸⁰ Op grond van art. 287 lid 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵⁸¹ ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025 (productie 185 RBV), p. 25.

⁵⁸² ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025 (productie 185 RBV), p. 10.

⁵⁸³ ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025 (productie 185 RBV), p. 5.

⁵⁸⁴ ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025 (productie 185 RBV), p. 4.

- aligning the noise exposure reporting thresholds as closely as possible with those recommended by the World Health Organization.⁵⁸⁵
636. Dat het Unierecht lidstaten “vooral nog” vrij laat, zoals de rechtbank vaststelt, wil dus niet zeggen dat de Staat daarmee in lijn met de maatschappelijke zorgvuldigheid of art. 8 EVRM handelt. De Unierechtelijke verplichtingen op het gebied van omgevingslawaaï zijn immers, gelet op de ontwikkeling van de kennis, op dat vlak sterk verouderd (de Richtlijn Omgevingslawaaï stamt ook uit 2002).
637. Ook kan, anders dan de rechtbank overweegt, de vraag of de Staat met het oog op de eisen die het EVRM in dit kader aan overheidsoptreden stelt, verplicht is om de WHO-richtlijnen te hanteren, niet in zijn algemeenheid met ‘nee’ worden beantwoord. Dat hangt immers af van de omstandigheden van het geval. Als de Staat geen ‘pressing social need’ kan aantonen – hetgeen hij in casu niet heeft gedaan – om omwonenden aan een hogere geluidbelasting bloot te stellen, dan moet het ervoor worden gehouden dat de inmenging met de persoonlijke levenssfeer disproportioneel is, en daarom in strijd met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de maatschappelijke zorgvuldigheid. De inbreuk gaat dan immers verder dan op basis van actuele wetenschappelijke inzichten – en met inachtneming van economische belangen – objectief gezien toelaatbaar wordt geacht.
638. Uit die objectieve beoordeling volgt immers dat vanuit gezondheidskundig perspectief, geluidbelasting door vliegverkeer van maximaal 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight aanvaardbaar is in het licht van alle belangen. Dat is door de WHO zeer grondig (“rigorous”⁵⁸⁶) onderbouwd. Zodoende kan ervan uit worden gegaan dat een inmenging in art. 8 EVRM – ook bij de WHO-waarden zijn er nog altijd negatieve gezondheidsgevolgen – in zijn algemeenheid gerechtvaardigd is als de WHO-normen worden gehanteerd.
639. Dat is alleen anders als de Staat een ‘pressing social need’ kan aantonen waaruit volgt dat er zwaarwegende redenen zijn om een (zeer) grote groep mensen bloot te stellen aan een geluidbelasting die boven de WHO-normen uitstijgt. Dat daar volgens RBV geen sprake van is, is hiervoor uitvoerig toegelicht. De rechtbank heeft ook vastgesteld dat de Staat geen deugdelijke belangenafweging gemaakt heeft waar dat uit zou volgen. In een dergelijke situatie vloeit er nar vertuiging van RBV uit art. 8 EVRM en de maatschappelijke zorgvuldigheid wel degelijk een verplichting voort om die normen als maatstaf te hanteren.
640. Gelet op de ernstige gezondheidsgevolgen en de sterke aanbevelingen van verschillende gezaghebbende internationale instituties, meent RBV dan ook dat de Staat in strijd handelt (en heeft gehandeld) met de maatschappelijke zorgvuldigheid en art. 8 EVRM door uit te gaan van een hoger toelaatbare jaargemiddelde geluidbelasting dan 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight, zonder daarvoor een dwingende maatschappelijke noodzaak aan te tonen. Ten onrechte heeft de rechtbank de verplichtingen die voortvloeien uit de WHO-normen in het kader van de maatschappelijke zorgvuldigheidsplicht en art. 8 EVRM niet beoordeeld.

3.3.3 Beëindigen van de onrechtmatigheid door de WHO-normen te hanteren...

641. In dat kader is voorts van belang dat de rechtbank heeft vastgesteld dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld, nu er een ongerechtvaardigde inbreuk van art. 8 EVRM is vastgesteld (r.o. 6.48). In het licht van die vaststelling vormen de WHO-normen – ook zonder op zichzelf bindend te zijn – de meest passende indicatie voor de mate van

⁵⁸⁵ ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025 (productie 185 RBV), p. 5.

⁵⁸⁶ WHO, Environmental Noise Guidelines for the European Region, 2018 (productie 20 RBV), p. vii.

geluidsbelasting waarin de gezondheid en de belangen van omwonenden geen disproportionele schade wordt toegebracht. Uit de vastgestelde onrechtmatigheid en de bevoegdheid van de rechtbank om de ongedaanmaking daarvan te bevelen, vloeit ook voort dat de rechtbank de WHO-normen kon hanteren als vertrek voor de situatie waarin van een schending niet langer sprake is.

642. In dat licht moet dan ook de vordering van RBV worden gezien om de vastgestelde onrechtmatigheden te beëindigen door het aantal vliegtuigbewegingen te reduceren en andere maatregelen te treffen opdat de jaargemiddelde geluidbelasting door het vliegverkeer niet hoger is dan 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight, althans dat die niveaus zoveel mogelijk worden benaderd, in elk geval door nieuwe geluidruimte daar volledig voor in te zetten. In het licht van de door de rechtbank vastgestelde schending van art. 8 EVRM en het vereiste van praktische en effectieve rechtsbescherming, had de rechtbank de vordering van RBV moeten toewijzen teneinde de onrechtmatigheid effectief te beëindigen.

3.3.4 ... althans te benaderen

643. Voor zover de rechtbank terecht zou hebben geoordeeld dat de WHO-normen niet gehaald hoeven te worden, had zij nog altijd moeten oordelen over de subsidiaire vordering van RBV: dat de Staat wordt bevolen de WHO-waarden zoveel mogelijk te benaderen, in elk geval door nieuwe geluidruimte daar volledig voor in te zetten.
644. In dat kader is van belang dat de Staat nog altijd lijkt te menen dat de belangen van de omwonenden niet te kwalificeren zijn. Zo werd in stukken die ten grondslag lagen aan de Hoofdlijnenbrief gesteld dat “reductie van het aantal vliegtuigbewegingen nodig is voor de balans met de leefomgeving, maar dat vanuit dit publieke belang er geen concreet geobjectiveerd getal aan te koppelen is”,⁵⁸⁷ en “het is echter niet mogelijk objectief een normstelling of methodiek te bepalen waarop een bepaald niveau van geluidhinder acceptabel of niet acceptabel kan worden geacht.”⁵⁸⁸ Dat volgt ook uit de reductiedoelstellingen van de balanced approach-procedure, waar geen enkele onderbouwing voor is gegeven (vgl. onderdeel 2.2.4.1 van deze memorie).
645. Daardoor wordt er in het Schipholbeleid van uitgegaan dat de belangen van de omwonenden (voldoende) worden gediend als er sprake is van een verminderde geluidbelasting. Omdat de WHO-normen door de Staat kennelijk onhaalbaar worden geacht, zijn de normen in het geheel aan de kant geschoven. De WHO-normen, of het benaderen daarvan, spelen op geen enkele manier een rol in het beleid.
646. Dat probleem, dat de WHO-normen ondanks de sterke aanbeveling en de ernstige gezondheidseffecten (nog) niet gehaald worden, speelt niet alleen in Nederland. De EEA heeft gesignaleerd dat dit veelal het geval is, omdat de normen te moeilijk blijken om te halen:

One of the main challenges identified is that many countries view the WHO guideline values as too ambitious and difficult to achieve under current conditions. The wide gap between existing national noise limits and WHO-recommended levels, combined with a lack of interim targets, makes it difficult for authorities to pursue gradual, realistic implementation pathways.

The economic costs of achieving the WHO recommendations are regarded by the end users as too high considering the impact on other areas such as transport, housing and infrastructure.

⁵⁸⁷ Nota ter bespreking, 13 mei 2022, bijlage 9 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 78 RBV), p. 5.

⁵⁸⁸ Nota ter bespreking, 13 mei 2022, bijlage 9 bij de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 78 RBV), p. 12.

The perception that implementation may be too costly or disruptive can reduce political and practical momentum.⁵⁸⁹

647. Datzelfde probleem werd ook door de WHO zelf ook geconstateerd in haar *policy brief* in 2023. De WHO benadrukt daarom het belang van *interim targets*:

The main barrier was that the recommended noise levels were regarded to be unattainably low and, therefore, not feasible. Moreover, many respondents pointed out that the gap between current national noise limits and the Guidelines' recommended guideline exposure levels is too wide and that interim targets are needed (Peeters and Nusselder, 2019). However, the Guidelines do not provide interim targets.

According to end users of the Guidelines, the economic costs of implementing noise limits aligned with the guideline exposure levels are too great, and would have implications for other public sectors (e.g. the transport or building sector).⁵⁹⁰

648. De WHO erkent dus het belang van het benaderen van de WHO-normen door middel van tussenstappen. Dat wil niet zeggen dat de WHO-normen worden losgelaten, sterker nog:

However, evidence concerning environmental noise and health continues to grow, and emerging adverse health effects, including anxiety disorders, dementia, depression and various forms of cancer will require greater consideration in the future.⁵⁹¹

649. Dit alles onderschrijft dat de WHO-geluidsnormen niet buiten beschouwing moeten worden gelaten als zij (nog) niet worden bereikt. In plaats daarvan moet de Staat inzichtelijk maken hoe hij zich zoveel mogelijk inzet daaraan te voldoen, en moet zichzelf ten doel stellen om daar zo veel als mogelijk wél aan te voldoen. Dat is evident als ervan wordt uitgegaan dat de WHO-normen een maatstaf vormen waarvan alleen mag worden afgeweken als daarvoor een maatschappelijke noodzaak kan worden aangetoond, zoals RBV hiervoor heeft betoogd. Maar ook in bredere zin moeten de WHO-normen g worden meegewogen in het beleid, om van een deugdelijke belangenafweging te kunnen spreken. De WHO-normen moeten, gelet op het gezag dat daarvan uitgaat, centraal staan in de belangenafweging van art. 8 EVRM: het belang van de bevolking om niet te worden blootgesteld aan een hogere geluidbelasting weegt in dat kader zwaar (andere negatieve gezondheidseffecten van het vliegverkeer nog daargelaten). Dat geldt dan overigens ook voor de herijking van die belangenafweging op basis van ontwikkelingen en nieuwe inzichten. In de formulering "zo veel mogelijk" ligt besloten dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de autonome beoordelingsruimte van de Staat om te bepalen welke mate van inbreuk dan wel noodzakelijk is.

650. Gezien de vastgestelde schending van art. 8 EVRM had de rechtbank, ook indien hij van mening was dat de WHO-normen niet dwingend kunnen worden opgelegd, daarom in elk geval de vordering van RBV moeten toewijzen om de verwezenlijking van die normen wel zoveel mogelijk te benaderen.

3.4 Incidentele grief 4: Aanvullende hinderindicatoren

3.4.1 Het vonnis

651. Ten onrechte overweegt de rechtbank:

6.47 De rechtbank overweegt dat er geen Nederlandse wet- of regelgeving is die de Staat verplicht om

⁵⁸⁹ EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025 (productie 170 RBV), p. 106.

⁵⁹⁰ WHO, Uptake and Impact of the WHO environmental noise guidelines for the European Region, 2023, p. 5.

⁵⁹¹ WHO, Uptake and Impact of the WHO environmental noise guidelines for the European Region, 2023, p. 10.

bij de regulering van (geluidsoverlast veroorzaakt door) het luchtverkeer en het opstellen van daaraan ondersteunend beleid rekening te houden met deze factoren. Ook het Unierecht dwingt de Staat daar (vooralsnog) niet toe en een dergelijke verplichting vloeit ook niet voort uit artikel 8 EVRM. De Staat handelt dan ook niet onrechtmatig door geen rekening te houden met niet- equivalente akoestische hinderfactoren. Nu het (inter)nationale recht geen concrete verplichtingen bevat, valt het ook buiten de taak van de rechter om dit aan de Staat voor te schrijven.⁵⁹²

6.49 [...] De onderdelen van de verklaring voor recht die betrekking hebben op de WHO-richtlijnen (zie 6.46 en 6.47), dat in strijd gehandeld wordt met de gelijkwaardigheidscriteria (zie 6.21 tot en met 6.25) en de (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren (zie 6.47) worden afgewezen.

6.50 [...] De rechtbank kan, zoals overwogen in [...] 6.47, niet bepalen dat [...] rekening gehouden wordt met (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren. Hiertoe bestaat geen rechtsplicht, zodat het buiten de taak van de rechter valt om de Staat hiertoe te veroordelen.⁵⁹³

3.4.2 Toelichting

652. Deze overwegingen zijn tegenstrijdig met de overige bevindingen van de rechtbank en miskennen dat de schending niet ongedaan kan worden gemaakt zolang geen rekening wordt gehouden met alle relevante hinderfactoren, dus óók (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren.

653. De rechtbank heeft feitelijk vastgesteld:

Naast de mate van geluidbelasting waaraan men wordt blootgesteld zijn ook andere (niet-equivalente) akoestische factoren bepalend voor de ervaren geluidshinder of slaapverstoring.⁵⁹⁴

654. Nu de rechtbank aldus heeft vastgesteld dat (i) (niet-equivalente) akoestische factoren mede bepalend zijn voor de ervaren hinder en slaapverstoring, en (ii) dat die hinder onrechtmatig is omdat de Staat niet de juiste, door art. 8 EVRM vereiste belangenafweging heeft gemaakt, kon de rechtbank de vordering niet afwijzen met een simpele verwijzing naar het feit dat de huidige wet- en regelgeving niet verplicht om rekening te houden met (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren. Dat er geen nationale wet- en regelgeving is die de Staat verplicht om bij de regulering van (geluidsoverlast veroorzaakt door) het luchtverkeer en het opstellen van daaraan ondersteunend beleid rekening te houden met deze factoren, vormt immers juist een wezenlijk onderdeel van de onrechtmatigheid die RBV aankaart. Die wet- en regelgeving schiet tekort doordat het relevante hinderfactoren structureel buiten beschouwing laat.

655. In het licht van de overwegingen van de rechtbank valt niet in te zien hoe de Staat wel een passende belangenafweging zou kunnen maken in het kader van art. 8 EVRM, zonder daarbij alle relevante hinderfactoren – dus óók niet-equivalente hinderfactoren (dat wil zeggen: hinderfactoren die niet worden uitgedrukt in dB Lden) - in acht te nemen.

656. Sinds de dagvaarding, waarin het belang van niet-equivalente akoestische hinderfactoren al is uiteengezet,⁵⁹⁵ is de relevantie van niet-equivalente hinderfactoren opnieuw in onderzoeken en beleidsdocumenten bevestigd. RBV gaat daar, in aanvulling op hetgeen in eerste aanleg is aangevoerd, hieronder nader op in.

⁵⁹² Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.47.

⁵⁹³ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.50.

⁵⁹⁴ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 4.5.

⁵⁹⁵ Dagvaarding RBV, onderdeel 5.4.1.3; pleitnotities RBV d.d. 30 januari 2024, randnr. 151.

3.4.2.1 Niet equivalente hinderfactoren zijn onmisbaar voor een accuraat beeld van de hinderbeleving

657. Het RIVM heeft in het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid onderzocht welke aanvullende geluidindicatoren, naast dB Lden en dB Lnight, beter bij de wijze waarop omwonenden ernstige hinder en slaapverstoring door vliegtuiggeluid ervaren. Voor het onderzoek 'Aanvullende indicatoren van geluid van civiele luchtvaart voor de voorspelling van hinder en slaapverstoring' (**productie 186 RBV: RIVM-rapport 2023-0332, maart 2024**) heeft het RIVM gegevens van het NLR over geluidsindicatoren gekoppeld aan de gegevens uit de GGD Gezondheidsmonitor-vragenlijst. Daartoe werd naast dB Lden en dB Lnight gekeken naar indicatoren zoals Kosteneenheden, aantal vliegtuigbewegingen boven een bepaalde decibelwaarde (NAX) en tijdsduur van vluchten boven een bepaald decibel (TAX)
658. Uit het onderzoek blijkt dat voor Schiphol de niet-equivalente hinderindicator Kosteneenheid (Ke; een indicator die het aantal en de luidheid van vliegtuigpassages weerspiegelt) het meest consistent aansluit bij de ervaren ernstige hinder; gevolgd door het aantal vluchten boven 60 dB (NA60) en het aantal vluchten boven 65 dB (NA65), en tot slot gevolgd door de gebruikte indicator dB Lden (jaargemiddelde geluidsbelasting per etmaal).⁵⁹⁶ Ook voor ernstige slaapverstoring presteert Ke beter dan dB Lnight.
659. Hoewel de uiteindelijke verschillen voor het voorspellen van de totaal aanwezige ernstige hinder en slaapverstoring over het geheel genomen klein zijn, bevestigt het onderzoek dat geluidsindicatoren zoals Ke en NA60, zelfstandig dan wel in combinatie met dB Lden en dB Lnight, beter aansluiten bij de wijze waarop omwonenden ernstige hinder en slaapverstoring ervaren. In deze indicatoren zit – anders dan in dB Lden of dB Lnight – ook het aantal vliegtuigbewegingen vervat.
660. Ook het citizen science onderzoek dat in het kader van PAMV is opgesteld, laat – opnieuw – zien dat hinder sterk bepaald wordt door aantallen passages en luide passages; en niet alleen door (jaargemiddelde) geluidsniveau's (**productie 187 RBV: RIVM-rapport 2024-0057, maart 2024**).⁵⁹⁷
661. Deze uitkomsten zijn niet verrassend. Ook uit eerder onderzoek was immers al duidelijk geworden dat juist piekgeluid, rustperioden etc – factoren die per definitie niet in de equivalente geluidsbelasting zijn vervat – tot hinder en slaapverstoring leiden. De hinderberekening op basis van equivalente geluidsbelasting kijkt niet naar dergelijke factoren, en niet naar de wijze waarop omwonenden het geluid ervaren, maar zegt alleen iets over de berekende omvang van het gebied waarbinnen een vliegtuig zijn geluid verspreidt. De term 'stiller' is in dat opzicht verraderlijk, omdat een verkleining van dat gebied niet noodzakelijkerwijs leidt tot minder geluid in alle gebieden, of minder hinder voor alle omwonenden; er kunnen ook plekken zijn waar een moderner toestel harder klinkt dan een ouder vliegtuig (**productie 188 RBV: Artikel NH Nieuws d.d. 20 augustus 2024**). Voor omwonenden maakt een reductie van zo'n twee decibel in de praktijk dan ook geen enkel verschil:

Een piek van twee decibel minder, daar worden we nog steeds wakker van.⁵⁹⁸

⁵⁹⁶

⁵⁹⁷ RIVM-rapport 2024-0057, Samen meten aan geluid en beleving rond de luchthaven Schiphol: Een verkennend citizen science-onderzoek naar kortetermijnhinder in het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid, maart 2024 (productie RBV 187), p. 15.

⁵⁹⁸ NH Nieuws, 'NH Airtime: hoeveel stiller zijn stillere vliegtuigen nou echt?', 20 augustus 2024 (productie RBV 188).

662. Dat volgt ook uit het memo van ingenieursbureau M+P, uitgevoerd in opdracht van de MRS. M+P concludeert dat de geluidreductie afhankelijk is van welke specifieke vliegtuigtypen vergeleken worden, en dat deze beperkt is tot 0,5 tot 2,5 dB voor landende vliegtuigen en 2 tot bijna 5 dB voor opstijgende vliegtuigen.⁵⁹⁹ Volgens onder meer M+P zijn geluidsdalingen per passage echter pas echt merkbaar voor mensen als de reductie minstens 5 tot 10 dB omvat.⁶⁰⁰
663. Het RIVM concludeert in zijn rapport over aanvullende indicatoren voor de voorspelling van hinder en slaapverstoring bij langdurige blootstelling, dat het vanwege de beperkte verbetering van de nauwkeurigheid voor wat betreft het jaargemiddelde aantal ernstig gehinderden, niet opportuun is om over te schakelen op een rekenmodel waarin naast dB Lden ook andere hinderfactoren – zoals NA60 – worden meegewogen. Dat laat onverlet dat het onderzoek laat zien dat voor Schiphol andere indicatoren, waaronder Ke en NA60, een hogere voorspelnauwkeurigheid hebben dan dB Lden bij het verklaren van jaargemiddelde ernstige hinder. Een belangrijke beperking van het onderzoek is verder dat het zich uitsluitend richt op hinder en slaapverstoring over een periode van een jaar, terwijl uit onder meer het citizen science-onderzoek blijkt dat korte termijnhinder in specifieke perioden een wezenlijke rol speelt, maar in jaargemiddelde indicatoren onvoldoende zichtbaar wordt.⁶⁰¹
664. Het PAMV consortium adviseert naar aanleiding van de onderzoeken dan ook (productie 189 RBV: PAMV-consortium, Advies over vervolgactiviteiten naar aanleiding van uitkomsten van de PAMV-uitwerkfase):

Dit onderzoek heeft belangrijke inzichten geleverd wat betreft de voorspelling van langdurige hinder.

Het onderzoek heeft laten zien dat aanvullende geluidmaten voor het voorspellen van langdurige hinder (waar beleid doorgaans op is gebaseerd) beperkte toegevoegde waarde hebben ten opzichte van alleen de Lden of Lnight.

Het is goed mogelijk dat deze aanvullende geluidmaten wel van invloed zijn op de dagelijks ervaren hinder, maar deze invloed wordt via jaargemiddelde analyses niet zichtbaar gemaakt.

Om de invloed van de aanvullende geluidmaten op korte-termijn hinder in kaart te brengen is een nieuwe opzet voor het onderzoek vereist, iets wat via het citizen science onderdeel van de uitwerkfase werd onderzocht.⁶⁰²

665. Hoe dan ook staat een eventuele beleidsmatige keuze om niet op een ander model over te gaan, niet in de weg aan de noodzaak om voor een effectieve en gerichte aanpak van de hinder en slaapverstoring door het vliegverkeer door Schiphol, die andere hinderfactoren wel in beschouwing te nemen. Immers, dat het totaalplaatje met meeweging van andere hinderindicatoren niet wezenlijk afwijkt van dat op basis van dB Lden, zegt helemaal niets over lokale hindereffecten en individuele hinderbeleving. Wordt de aanpak van hinder uitsluitend vormgegeven op basis van equivalente geluidsbelasting, dan wordt daarmee aan wezenlijke aspecten van de hinder en slaapverstoring voorbijgegaan. Een van de mogelijke effecten daarvan is dat het hinderbeperkende beleid zich niet richt tot de juiste groep, omdat uitsluitend op

⁵⁹⁹ M+P, Memo onderzoek effect vlootvernieuwing vanuit geluidmetingen, 8 mei 2025, te raadplegen via https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2025/10/Memo-resultaten-MRS-24795-geluidmetingen-effect-vlootvernieuwing_def.pdf, p. 11.

⁶⁰⁰ M+P, Memo onderzoek effect vlootvernieuwing vanuit geluidmetingen, 8 mei 2025, te raadplegen via https://maatschappelijkeraadschiphol.nl/wp-content/uploads/2025/10/Memo-resultaten-MRS-24795-geluidmetingen-effect-vlootvernieuwing_def.pdf, p. 11.

⁶⁰¹ RIVM 2023-0332, Aanvullende indicatoren van geluid van civiele luchtvaart voor de voorspelling van hinder en slaapverstoring, maart 2024 (productie RBV 186), p. 10.

⁶⁰² PAMV-consortium d.d. 28 maart 2024, Advies over vervolgactiviteiten naar aanleiding van uitkomsten van de PAMV-uitwerkfase (productie 189 RBV), p. 11.

basis van equivalente jaargemiddelde geluidsbelasting de aanwezigheid van een zekere mate van hinder wordt *verondersteld*. Met andere woorden: ook als een op dB Lden gebaseerd model een redelijk accuraat beeld geeft van de totale omvang van ernstige hinder en slaapverstoring, zegt dat niets over de vraag waar, wanneer en bij wie die hinder feitelijk optreedt, noch over de factoren die daaraan bijdragen. De keuze voor een jaargemiddelde equivalente geluidsindicator brengt noodzakelijkerwijs mee dat piekbelasting, frequentie en temporele spreiding van overvluchten, alsmede niet-akoestische hinderfactoren, buiten beschouwing blijven. Wordt hinderbeleid uitsluitend op die indicator gebaseerd, dan ontbreekt zicht op lokale en individuele hindereffecten, en bestaat het risico dat hinderbeperkende maatregelen niet worden gericht op de groepen die feitelijk het zwaarst worden getroffen. Dat deze andere factoren wél een wezenlijke bijdrage leveren aan de ervaren hinder en slaapverstoring, wordt bevestigd door actuele wetenschappelijke inzichten, waaronder resultaten uit citizen science-onderzoek. Deze kennis brengt mee dat de Staat zich bij de vormgeving van zijn hinderbeleid ook op die factoren zal moeten richten en niet kan volstaan met de veronderstelling dat de gehanteerde geluidsindicator het hinderbeeld volledig weergeeft.

666. Dat is ook de zorg van andere actoren. Zo schreef de GGD GHOR in een reactie op het bijstellen van het geluidsdoel in de balanced approach-procedure (**productie 190 RBV: GGD GHOR Nederland, Bijstellen geluidsdoel voor Schiphol slecht voor gezondheid omwonenden, 19 december 2024**):

Voor het verminderen van de geluidshinder ligt de nadruk volledig op het terugdringen van de gemiddelde geluidsbelasting. Onder andere door de inzet van stillere vliegtuigen. Dat is belangrijk, maar andere factoren spelen ook een rol in de hinder die omwonenden ervaren, zoals het aantal vliegtuigpassages. Omwonenden die geen rust krijgen door een deken van geluid van een continue stroom vliegtuigen hebben er weinig aan dat die vliegtuigen iets stiller worden. Perioden van rust ontbreken.

Geluid reduceren is daarom niet hetzelfde als hinder en slaapverstoring reduceren. De GGD'en roepen op de eenzijdige focus op de inzet van stillere vliegtuigen als oplossing voor de overlast van omwonenden kritisch tegen het licht te houden. Ook is de toegezegde reductie van het aantal nachtvluchten naar 27.000 niet voldoende om een gezonde en ongestoorde slaap te garanderen voor de omwonenden van Schiphol. Een snellere vermindering van het aantal nachtvluchten blijft een prioriteit voor de GGD'en.⁶⁰³

667. Ook de ILT signaleerde in de zomer van 2024:

Daarnaast signaleert de ILT dat uitsluitend normen op berekende "Lden-waarden" (gemiddelde geluidbelasting) en berekende ernstig gehinderden en slaapverstoorden onvoldoende toereikend zijn. De gekozen normen blijken een onvoldoende vertaling van de werkelijk ervaren hinder. Als aanvulling op de Lden zouden normen voor piekbelasting en overvliegfrequentie kunnen helpen om de hinder daadwerkelijk terug te dringen.⁶⁰⁴

668. En opnieuw in de Staat van de luchtvaart in 2025:

Als ILT-Luchtvaartautoriteit hebben we al meerdere keren gesignaleerd dat burgers met de huidige geluidsregelgeving onvoldoende worden beschermd tegen ernstige geluidshinder. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt nu aan nieuwe regels en geluidsnormen, voor een betere balans tussen vliegen en leefomgeving. Ook

⁶⁰³ GGD GHOR Nederland, Bijstellen geluidsdoel voor Schiphol slecht voor gezondheid omwonenden, 19 december 2024 (productie 190 RBV).

⁶⁰⁴ Brief ILT aan SG BZK en SG IenW d.d. 5 augustus 2024, Handhaafbaarheidstoets regeerprogramma, uitvoeringstoets regeerprogramma, 5 augustus 2024 (productie 171 RBV), pp. 2-3; vgl. ook ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 15.

technologische vooruitgangen, zoals stillere vliegtuigen, zijn een goede ontwikkeling om de geluidshinder voor omwonenden te verminderen. Vooralsnog zien we echter dat het aantal meldingen van geluidsoverlast blijft groeien omdat er meer wordt gevlogen. Als we echt iets aan de overlast willen doen en het terugdringen van overlast door geluid willen versnellen zullen we ook naar andere maatregelen moeten kijken.⁶⁰⁵ [...]

Geluidshinder kan verder teruggebracht worden. De luchtvaartsector richt zich op het versneld vernieuwen van de vloot, waardoor minder geluid geproduceerd moet worden. Wij zien dit gebeuren en constateren tegelijkertijd dat de groei van het aantal vliegbewegingen de effecten van de stillere vloot teniet doet. Uit onze analyses blijkt dat er meer redenen voor ervaren hinder zijn dan het geluid van het vliegtuig alleen. Aspecten als hoe vaak er wordt gevlogen en op welk tijdstip, zijn belangrijke redenen voor mensen om een hindermelding te doen. Dit levert aangrijpingspunten op bij het ontwikkelen van maatregelen en regelgeving die hinder kunnen verminderen.⁶⁰⁶

669. Dat de groei van het aantal vliegtuigbewegingen de effecten van de stillere vloot tenietdoet, zoals de ILT waarneemt, is precies het effect dat ook door Alders werd omschreven in zijn eindverslag,⁶⁰⁷ en dat sindsdien bekend is komen te staan als de 'Aldersparadox': de winst die wordt behaald met een vermindering van de geluidsbelasting, wordt omgezet in groeiruimte voor de luchtvaart, waarmee het gunstige effect op de hinder wordt tenietgedaan. Zolang andere hinderindicatoren dan die gemiddelde geluidsbelasting geen rol van betekenis spelen in het Schipholbeleid, blijft dit effect bestaan en blijft de hinderaanpak uiteindelijk ineffectief – in elk geval voor zover daarmee beoogd wordt om de gezondheidseffecten van vliegtuiggeluid tegen te gaan.

670. Dat was, ten slotte, ook het advies van de Hoge Gezondheidsraad in België, de equivalent van de Gezondheidsraad in Nederland (productie 191 RBV: Hoge Gezondheidsraad, De gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai en luchtverontreiniging in de omgeving van Brussels Airport):

Er is veel bewijs voor de nadelige gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai, maar de indicatoren die worden gebruikt om de blootstelling aan lawaai te kwantificeren, leiden tot een onderschatting van zowel de impact van het lawaai als het aantal getroffen mensen. Om blootstelling in verband te brengen met verschillende soorten gezondheidseffecten (hinder, slaapverstoring, cardiovasculaire en cognitieve effecten, enz.) moet een set van geïntegreerde indicatoren gebruikt worden die toelaat om betrouwbare data te verzamelen die dan publiek moeten worden gemaakt. De belangrijkste indicator voor de beoordeling van de impact van nacht- en dagvluchten is de frequentie waarmee het maximumniveau dat door elke vlucht wordt bereikt hoger is dan 60 dB(A) LAmax en de mate waarin deze drempel wordt overschreden. Jaargemiddelde akoestische niveaus (Lden, Lnight, LAeq) worden veel gebruikt bij het maken en opvolgen van beleid en bij de communicatie tussen belanghebbenden en omwonenden. De werkgroep benadrukt het feit dat, vanuit het oogpunt van de

⁶⁰⁵ ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 3.

⁶⁰⁶ ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 6.

⁶⁰⁷ Brief Hans Alders d.d. 30 januari 2019 (productie 101 RBV), p. 3: "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 [...]. 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."

gezondheidseffecten van lawaai, het aantal keren dat een bepaald gebeurtenisgerelateerd geluidsniveau wordt overschreden gedurende een bepaalde tijdsperiode veel relevanter is dan gemiddelde akoestische niveaus. Dit betekent dat, hoewel een vermindering van de gemiddelde geluidsniveaus (bv. Lden) welkom zou zijn, dit niet kan worden gebruikt als excuus om de vluchtfrequentie te verhogen.⁶⁰⁸

671. Anders dan de Luchtvaartmaatschappijen stellen,⁶⁰⁹ staat het Europees recht ook niet in de weg aan het gebruik van niet-equivalente akoestische hinderfactoren. In tegendeel, de Europeesrechtelijke verordeningen bieden daar expliciet de ruimte voor. De Richtlijn Omgevingslawaai schrijft inderdaad het gebruik van dB Lden en dB Lnight voor, maar biedt ook ruimte voor ‘aanvullende geluidbelastingsindicatoren’.⁶¹⁰ En ook de Balanced Approach-verordening stelt dat “aanvullende objectieve geluidsindicatoren kunnen worden gebruikt”.⁶¹¹

3.4.2.2 Ook niet-akoestische hinderfactoren bewust buiten beschouwing gelaten

672. Op basis van de PAMV-onderzoeken concludeert het PAMV-consortium dat niet-akoestische hinderfactoren daarin buiten beschouwing zijn gelaten, maar potentieel wel een significant deel van de ervaren hinder verklaren:

Alhoewel in het hinderonderzoek en het onderzoek naar aanvullende geluidmaten is gekeken naar de relatie tussen geluidbelasting en hinder/slaapverstoring, is bij deze onderzoeken niet gekeken naar niet-akoestische factoren. Deze factoren kunnen potentieel een significant deel van de ervaren hinder verklaren, maar zijn niet tijdens de uitwerkfase onderzocht. Voor het bepalen van de invloed van niet-akoestische factoren op de ervaren hinder is overigens een andere opzet van de studie gevraagd.⁶¹²

[...]

Wat betreft vervolgonderzoek ter verbetering van de operationele taken kan worden aanbevolen om het effect van niet-akoestische factoren (co-determinanten) op de ervaren hinder rondom luchthavens nader te onderzoeken. Het PAMV onderzoek naar aanvullende geluidmaten heeft laten zien dat de relatie tussen blootstelling aan vliegtuiggeluid en hinder slechts deels kan worden verklaard op basis van akoestische maten. Diverse andere internationale onderzoeken geven ook aan dat een significant deel van de ervaren hinder door andere factoren kan worden verklaard dan de geluidbelasting zelf. De invloed van deze niet-akoestische factoren op de ervaren hinder is tot nu toe voor de Nederlandse situatie nog niet volledig in kaart gebracht. Een onderzoek op dit onderwerp kan niet alleen het begrip vergroten van de onderliggende oorzaken van de ervaren hinder en hoe deze voor diverse regio's verschillen, maar ook een instrumentarium bieden voor het gericht verbeteren van de situatie per regio. Hierbij kan daarom naast Schiphol gedacht worden aan de andere regionale luchthavens van nationale betekenis.⁶¹³

673. Hoewel het PAMV-consortium dus concludeert dat nader onderzoek een instrumentarium kan bieden voor het verbeteren van de situatie, legt de minister deze aanbeveling onmiddellijk naast zich neer (**productie 192 RBV: Kamerbrief d.d. 21 mei 2024**):

⁶⁰⁸ Hoge Gezondheidsraad, De gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai en luchtverontreiniging in de omgeving van Brussels Airport, april 2024 (productie 191 RBV), p. 12.

⁶⁰⁹ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.80.

⁶¹⁰ Bijlage 1 bij Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, kopje 3.

⁶¹¹ Bijlage 1 Balanced approach-verordening 598/2014, onder ‘indicatoren’.

⁶¹² PAMV-consortium d.d. 28 maart 2024, Advies over vervolgactiviteiten naar aanleiding van uitkomsten van de PAMV-uitwerkfase (productie 189 RBV), p. 11.

⁶¹³ PAMV-consortium d.d. 28 maart 2024, Advies over vervolgactiviteiten naar aanleiding van uitkomsten van de PAMV-uitwerkfase (productie 189 RBV), p. 16-17.

Het advies naar hernieuwd onderzoek naar niet-akoestische factoren zal het ministerie niet overnemen. Het ministerie erkent dat niet-akoestische factoren een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan hinderbeleving, echter het ministerie kan veel van deze niet-akoestische factoren, die eerder zijn onderzocht, nauwelijks beïnvloeden met luchtvaartbeleid en -regelgeving.⁶¹⁴

3.4.2.3 De modellen op basis van dB Lden zijn onbetrouwbaar in die gebieden waar de meeste ernstige hinder en slaapverstoring wordt ervaren

674. In het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid is ook de betrouwbaarheid van de doc 29-rekenmethode onderzocht. Uit die onderzoeken volgt dat juist bij een relatief lage geluidsbelasting (en dus in het blootstellinggebied net onder 48 dB Lden waar blijkens de GGD-onderzoeken de meeste hinder wordt ervaren)⁶¹⁵ – het door de Staat gehanteerde model en meetsysteem het minst nauwkeurig zijn (**productie 193 en 194 RBV: RIVM-rapport 2023-0429 en 2023-0366, maart 2024**). Enerzijds blijkt uit het PAMV-validatieonderzoek dat de discrepantie tussen berekende en gemeten geluidbelasting juist in deze lagere geluidszones het grootst is. In deze geluidsklassen wijken metingen en berekeningen gemiddeld sterker van elkaar af dan bij hogere geluidsbelastingen; dat verschil kan oplopen tot circa 2,5 dB Lden.⁶¹⁶
675. Anderzijds laat het RIVM zien dat de meetresultaten in deze lagere geluidszones zelf beperkt betrouwbaar zijn. Door de gehanteerde detectiedrempel en de invloed van achtergrondgeluid wordt een aanzienlijk deel van de lagere geluidsbijdragen niet geregistreerd, waardoor de geluidbelasting in deze zones onvolledig wordt gemeten. Het RIVM berekent dat dit effect bij een geluidsbelasting van ongeveer 45 dB Lden kan leiden tot een gemiddeld verschil van circa 4 dB Lden.⁶¹⁷
676. Het RIVM concludeert dat de onzekerheid in de lagere geluidszones zodanig is, dat het DOC 29 zich voor die gebieden niet laat valideren:

Door de hogere onzekerheid in de vergelijking bij lagere geluidbelastingwaarden kan op dit moment daarom geen concrete uitspraak worden gedaan over de betrouwbaarheid van de berekeningen bij geluidbelastingwaarden lager dan 50 dB Lden.⁶¹⁸

677. Dit bevestigt dat juist in het blootstellingsgebied waar de meeste hinder wordt ervaren, de akoestische indicator dB Lden geen voldoende betrouwbare en verifieerbare basis biedt om de feitelijke hinder te beoordelen.
678. Vooral nog is die hinderindicator dB Lden evenwel de enige indicator die de Staat hanteert, én de enige factor die de Staat expliciet in zijn hinderbeleid betreft. In de wetenschap dat daarmee de hinder van de grootste groep gehinderden niet betrouwbaar in kaart wordt gebracht, laat staan geadresseerd, kon de rechtbank niet enerzijds vaststellen dat art. 8 EVRM geschonden is, en anderzijds oordelen dat de Staat met deze puur op dB Lden gerichte aanpak kan blijven volstaan. Juist waar de equivalent-akoestische maatstaf haar beperkingen bereikt, mag van de Staat worden verwacht dat hij ook andere aanvullende hinderindicatoren in zijn beleid betreft. Zonder een dergelijke aanvulling ontbreekt een toereikende basis voor een zorgvuldige

⁶¹⁴ Kamerbrief d.d. 21 mei 2024, Voortgang meten en rekenen luchtverkeergeluid (productie 192 RBV), p. 7.

⁶¹⁵ Zie dagvaarding RBV, 5.4.1.1.

⁶¹⁶ RIVM-rapport 2023-0429, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Validatie Doc.29-model voor Schiphol, maart 2024 (productie 193 RBV), p. 12.

⁶¹⁷ RIVM-rapport 2023-0429, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Validatie Doc.29-model voor Schiphol, maart 2024 (productie 193 RBV), p. 13.

⁶¹⁸ RIVM-rapport 2023-0366, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Toepassingsbereik metingen en berekeningen van vliegtuiggeluid, maart 2024 (productie 194 RBV), pp. 12, 13, 87, 88, 92.

en evenwichtige beoordeling van de feitelijk ervaren hinder, laat staan voor de vermindering daarvan.

3.4.3 Conclusie

679. De relevantie van niet-equivalente hinderfactoren is evident en onderkend door onder meer (i) de rechtbank Den Haag;⁶¹⁹ (ii) nationale en internationale wetenschappelijke onderzoeken naar geluidshinder en slaapverstoring door vliegtuiggeluid in het algemeen;⁶²⁰ (iii) bevolkingsonderzoeken naar geluidshinder en slaapverstoring door vliegverkeer op Schiphol;⁶²¹ (iv) provincies;⁶²² (v) de minister;⁶²³ (vi) de onderzoeken van het RIVM in het kader van de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid;⁶²⁴ (vii) de GGD;⁶²⁵ en (viii) de ILT.⁶²⁶ Het gaat dan om hinderfactoren die zich niet laten vertalen in een gemiddelde geluidsbelasting over een langere periode, maar juist direct effect veroorzaken, zoals aantallen vliegtuigbewegingen en piekgeluid, die niet in dB Lden of dB Lnight tot uitdrukking komen.
680. Deze vaststelling leidt noodzakelijkerwijs tot de conclusie (die ook door onderzoekers en beleidsmakers is onderkend) dat effectief beleid gericht op de reductie van ernstige hinder en slaapverstoring niet uitsluitend op de maten dB Lden en dB Lnight kan worden gebaseerd. Ook voor zover die indicatoren voor bepaalde geluidsbelastingsgebieden een redelijk adequate inschatting kunnen geven van het totaal aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden over een langere periode, geven de indicatoren dB Lden en dB Lnight immers bewezen onvoldoende inzicht in de concrete omstandigheden die op een bepaald moment of plaats maken dat hinder of slaapverstoring optreedt.
681. Een evenwichtige afweging waarbij de belangen van omwonenden om beschermd te worden tegen ernstige hinder en ernstige slaapverstoring door vliegtuigverkeer worden betrokken, kan om die reden ook niet volstaan met een enkele verwijzing naar de equivalente geluidsbelasting. Evenmin kunnen maatregelen uitsluitend op equivalente hinderfactoren worden gebaseerd, als het doel daarmee is de ernstige hinder en

⁶¹⁹ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 4.5.

⁶²⁰ Vgl. dagvaarding RBV, onderdeel 5.4.1.3.

⁶²¹ Onder meer Geluidshinder en Slaapverstoring van vliegverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol Verdiepende studie naar de relatieve hoogte en oorzaken van ernstige geluidshinder en ernstige slaapverstoring van vliegverkeer van en naar de luchthaven Schiphol, in de GGD regio's rondom de luchthaven, Haarlem: GGD Kennemerland 2020 (productie 16 RBV); RIVM-rapport 2024-0057, Samen meten aan geluid en beleving rond de luchthaven Schiphol, maart 2024 (productie 187 RBV).

⁶²² Vgl. o.m. brief van provincie Zuid-Holland aan lenW 14 januari 2025, te raadplegen via <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/zorgen-provincie-zuid-holland-over-nieuw-handhavingstelsel-schiphol>.

⁶²³ Kamerbrief d.d. 21 mei 2024, Voortgang meten en berekenen luchtverkeergeluid (productie 192 RBV); zie verder o.m. Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat (productie 142 RBV), p. 3; Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 29665, nr. 573 (productie 153 RBV), p. 14.

⁶²⁴ Zie in het bijzonder RIVM 2023-0366, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Toepassingsbereik metingen en berekeningen van vliegtuiggeluid, maart 2024 (productie 194 RBV); RIVM 2023-0429, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Validatie Doc.29-model voor Schiphol, maart 2024 (productie 193 RBV).

⁶²⁵ GGD GHOR Nederland, Bijstellen geluidsdoel voor Schiphol slecht voor gezondheid omwonenden, 19 december 2024 (productie 190 RBV).

⁶²⁶ Brief ILT aan SG BZK en SG lenW, Handhaafbaarheidstoets regeerprogramma, uitvoeringstoets regeerprogramma, 5 augustus 2024 (productie 171 RBV), pp. 2-3; vgl. ook ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), pp. 3, 5, 15.

slaapverstoring effectief te verminderen.

682. Dat is temeer het geval nu uit de onderzoeken tevens volgt dat de berekeningen op basis van dB Lden en dB Lnight voor de grootste groep van ernstig gehinderden, de mensen die net buiten de 48 dB Lden contour wonen, geen betrouwbaar beeld geven van de ernstige hinder en slaapverstoring. Juist voor deze groep is de directe relevantie van andere indicatoren, al dan niet in samenhang met equivalente geluidsbelasting, genoegzaam aangetoond.
683. In weerwil van deze wetenschap zijn alle afwegingen in het Schipholdossier – en alle toekomstperspectieven die aan de luchtvaart worden geboden – evenwel volledig gebaseerd op de equivalente geluidsmaten dB Lden en dB Lnight. Dat verklaart ook waarom, alle ‘hinderbeperkende maatregelen’ en de ‘stillere vliegtuigen’ ten spijt, de ernstige hinder niet is afgenomen (maar gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het vliegverkeer).
684. De schending van art. 8 EVRM en 7 Handvest die ook door de rechtbank is vastgesteld, hangt derhalve nauw samen met een systeemfout in de wijze waarop de Staat ernstige hinder en slaapverstoring meet, weegt en ‘tegengaat’: namelijk door uitsluitend te kijken naar de equivalente geluidsbelasting over het etmaal en ‘s nachts. Die systeemfout ligt mede ten grondslag aan de meeste tevens door de rechtbank vastgestelde ongeregelheden, zoals het feit dat mensen ‘buiten de contouren’ niet tegen geluidshinder worden beschermd en dat de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring structureel worden onderschat.
685. In dit licht is het onbegrijpelijk, tegenstrijdig en onjuist dat de rechtbank de vorderingen terzake van het meewegen van niet-equivalente akoestische hinderfactoren heeft afgewezen.
686. Op basis van het voorgaande en in aanvulling op haar vorderingen daaromtrent in eerste aanleg, heeft RBV een eiswijziging opgenomen in het gevorderde bevel, te weten dat de Staat wordt geboden de vastgestelde onrechtmatigheden te beëindigen waarbij in ieder geval maatregelen worden genomen opdat rekening wordt gehouden met het directe verband tussen het aantal vliegtuigbewegingen enerzijds en ernstige hinder anderzijds. Ook heeft zij in het kader van de verklaring voor recht gespecificeerd dat de Staat niet de juiste belangenafweging heeft gemaakt door niet alle relevante factoren die ernstige hinder en slaapverstoring veroorzaken kenbaar in de belangenafweging te betrekken.

3.5 Incidentele grief 5: Het gebod om het aantal vluchten te reduceren

3.5.1 Het vonnis

687. Ten onrechte heeft de rechtbank overwogen dat de Staat niet kan worden opgelegd om het aantal vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol te reduceren:

Het door RBV in onderdeel ii onder a gevorderde gebod om het aantal vluchten van en naar Schiphol te reduceren kan niet worden toegewezen. De belangenafweging die in het kader van artikel 8 EVRM gemaakt moet worden ziet op de geluidshinder en niet op het aantal vluchten. Dat is ook het uitgangspunt van de huidige wet- en regelgeving (o.a. Wlv en LVB 2008).⁶²⁷

688. Ook deze overweging is – mede in aanmerking genomen wat in relatie tot de voorgaande grief is overwogen – tegenstrijdig met de andere uitgangspunten van de rechtbank en ook overigens onjuist.

⁶²⁷ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.50.

3.5.2 Toelichting

689. Hiervoor is uiteengezet dat het aantal vliegtuigbewegingen een aantoonbaar relevante indicator is voor ernstige hinder en slaapverstoring. Tevens is toegelicht dat het meenemen van aanvullende indicatoren noodzakelijk is (i) om van een passende afweging te kunnen spreken en (ii) om effectief te kunnen sturen op de vermindering van ernstige geluidshinder en slaapverstoring.
690. De rechtbank heeft vastgesteld dat art. 8 EVRM is geschonden omdat de Staat geen passende belangenafweging heeft gemaakt. Dat brengt een verplichting mee voor de Staat om die schending ongedaan te maken en dus, concreet, om de ernstige hinder en slaapverstoring die omwonenden door Schiphol ondervinden meer in evenwicht te brengen met de overige belangen die met de luchthaven zijn gemoeid. Dat kan niet anders dan door een daadwerkelijke vermindering van die ernstige hinder en slaapverstoring, waarbij uit incidentele grief 4 voortvloeit dat niet op een vermindering van de hinder en slaapverstoring kan worden gestuurd zonder daarbij ook het aantal vliegtuigbewegingen te betrekken. De rechtbank had de vordering van RBV daarom kunnen (en moeten) toewijzen.
691. Bovendien volgt de noodzaak tot reductie ook uit de overige overwegingen en bevelen van de rechtbank, en uit de (zij het onvolledige) belangenafweging die de Staat op dit punt eerder wèl heeft gemaakt.
692. Uit de Hoofdlijnenbrief uit juni 2022, die volgens de Staat nog altijd het startpunt vormt van het huidige beleid, volgt immers dat volgens de Staat de balans tussen de ernstige hinder en slaapverstoring door Schiphol en het belang van behoud van de hubfunctie van de luchthaven, wordt gevonden op 400.000-440.000 vliegtuigbewegingen.⁶²⁸ Daarbij zou zijn meegenomen i) het terugdringen van overlast ten opzichte van de periode voor het begin van de COVID 19-pandemie, ii) het beëindigen van het anticiperend handhaven en iii) een adequate verbondenheid van Nederland met de rest van de wereld.⁶²⁹
693. De rechtbank heeft zelf ook vastgesteld:

Aan de keuze om te komen tot een reductie tot 440.000 vliegtuigbewegingen liggen verschillende onderzoeken ten grondslag. Er is onder meer een analyse uitgevoerd om te bepalen of met een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen de komende jaren nog altijd een toereikend verbindingennetwerk met de rest van de wereld in stand kan worden gehouden. Hieruit is gevolgd dat daarvoor een bandbreedte van grofweg 400.000 tot 440.000 vliegtuigbewegingen geldt.⁶³⁰

694. Hoewel RBV de deugdelijkheid van de door de Staat ter zake gemaakte belangenafweging betwist,⁶³¹ is hiermee in elk geval door de Staat het antwoord gegeven op de vraag die in het kader van art. 8 lid 2 EVRM moet worden beantwoord, namelijk welke mate van inmenging noodzakelijk is in het belang van het economisch welzijn. Die noodzakelijkheidstoets brengt de Staat tot een aantal van 440.000

⁶²⁸ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2; zie ook: spoedappeldagvaarding Staat (productie 128 RBV), randnr. 5.24 (“In de Hoofdlijnenbrief wordt een aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen als afweging van vele verschillende belangen genoemd, waaronder geluidshinder van omwonenden, maar onder meer ook het behoud van de hubfunctie”).

⁶²⁹ Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 (productie 75 RBV), p. 2. Vgl dagvaarding RBV hoofdstuk 9.

⁶³⁰ Vonnis rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 4.75.

⁶³¹ Vgl. onderdeel 2.2.1 van deze memorie en ook dagvaarding RBV hoofdstuk 9, pleitaantekeningen RBV nrs. 102-109. In het verlengde daarvan: RBV leest r.o. 4.75 als de vaststelling dat een analyse heeft plaatsgevonden, maar niet als een bevestiging van (de inhoud van) die analyse. Voor zover dat anders zou zijn, richt deze grief zich ook op die feitelijke vaststelling.

vliegtuigbewegingen.

695. De Staat heeft sindsdien geen nieuwe belangenafweging uitgevoerd waaruit zou volgen dat de het economisch welzijn inmiddels tot een andere uitkomst noopt. In tegendeel, de Staat baseert zich voor de veronderstelde belangenafweging nog altijd op de Hoofdlijnenbrief – en daarmee op de destijds verrichte noodzakelijkheidstoets. Een hoger aantal vliegtuigbewegingen is daarmee in ieder geval onrechtmatig. Ook op grond van de analyses van de Staat zelf had een reductiebevel dus moeten worden afgegeven.
696. In onderdeel 4.2 is verder toegelicht, dat in de belangenafweging op grond van art. 8 EVRM niet alleen de geluidshinder, maar ook de luchtkwaliteit, externe veiligheid, natuur en het klimaat een rol dienen te spelen. Ook de omstandigheden die daar zijn aangevoerd nopen tot een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen. In het bijzonder volgt daaruit dat een reductie van het aantal vliegtuigbewegingen onvermijdelijk is om ernstige klimaatschade te voorkomen. Ook de Staat meende dat ook die factoren van belang zijn voor een capaciteitsreductie, althans in de kort geding-procedure van de Luchtvaartmaatschappijen stelde hij nog:

De combinatie van die gewijzigde kijk op de impact van de luchtvaart op de omgeving, de uiterst lange duur van de totstandkoming van het LVB NNHS, de gebrekkige rechtspositie van omwonenden vanwege het anticiperend handhaven in afwachting van dat LVB NNHS, de aanhoudende geluidshinder, de toenemende zorgen om de overige milieueffecten van vliegen (CO₂-emissies, fijnstof, zeer zorgwekkende stoffen) en de stikstofcrisis, maakten aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) duidelijk dat een 'nieuwe balans' noodzakelijk was tussen enerzijds de belangen van omwonenden en anderzijds de commerciële belangen - voor zowel luchtvaartmaatschappijen als voor de Nederlandse economie - bij Schiphol.⁶³²

3.5.3 Conclusie

697. Uit alle onderzoeken blijkt dat het niet mogelijk is om effectief te sturen op een vermindering van ernstige hinder en slaapverstoring, zonder tevens te sturen op het aantal vliegtuigbewegingen. De miskennis van dit uitgangspunt in zowel beleid als regelgeving, ligt in belangrijke mate ten grondslag aan de door de rechtbank vastgestelde schending van art. 8 EVRM. Om die schending ongedaan te maken is het noodzakelijk om ook op aantallen te sturen. De rechtbank had de vordering daarom moeten toewijzen.
698. Bovendien had de rechtbank de vordering moeten toewijzen, omdat de verplichting om het aantal vluchten te verminderen volgt uit de door de Staat zelf toegepaste noodzakelijkheidstoets. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat RBV dus niet meent dat de schending van art. 8 EVRM weg kan worden genomen door het aantal vliegtuigbewegingen te reduceren tot 440.000. Maar dat er gereduceerd moet worden, volgt wel uit het feit dat ook de Staat in zijn analyse geen noodzaak heeft gezien tot meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen.

3.6 Incidentele grief 6: Rechtsbescherming

699. Ten onrechte overweegt de rechtbank in r.o. 6.53:

De rechtbank kan de Staat niet bevelen om maxima voor individuele geluidbelasting vast te stellen, omdat er geen bindende normen zijn die de Staat hiertoe verplichten. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om de Staat te bevelen een regeling in het leven te roepen waarin omwonenden een overschrijding van deze maxima in rechte kunnen aanklaan op het moment dat die plaatsvindt of wordt verwacht.

⁶³² Spoedappeldagvaarding Staat in de kort geding-procedure over spoor 1 (productie 128 RBV), randnr. 1.9.

700. De rechtbank heeft de door RBV gevorderde verklaring voor recht omtrent het gebrek aan rechtsbescherming toegewezen. RBV had daar een gebodsvordering aan gekoppeld, te weten de vastgestelde onrechtmatigheid weg te nemen door in elk geval waarborgen te creëren teneinde de omwonenden van Schiphol een praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden, waarbij ten minste vereist is dat i) maxima voor individuele geluidbelasting worden vastgesteld; en de overschrijding van deze maxima in rechte kunnen worden aangekaart op het moment dat zij plaatsvinden althans verwacht worden, althans door die maatregelen te treffen die de rechtbank gerade acht.
701. Hoewel de rechtbank de gevorderde maxima voor individuele geluidbelasting heeft afgewezen, zijn in de toegewezen vordering wel individuele waarborgen verdisconteerd. RBV sluit zich in zoverre dan ook aan bij het dictum en laat haar oorspronkelijke vordering voor individuele maxima vervallen.
702. Wel verzet RBV zich tegen de afwijzing van de vordering die erop ziet dat overschrijdingen van vastgestelde maxima voor geluidbelasting in rechte kunnen worden aangekaart op het moment dat die plaatsvinden of worden verwacht. Het tijdig kunnen aankaarten van overschrijdingen is immers de kern van praktische en effectieve rechtsbescherming in het licht van art. 13 EVRM. De rechtbank heeft die vordering in r.o. 6.53 ook enkel afgewezen omdat deze gekoppeld was aan de vordering voor het vaststellen van maxima voor individuele geluidbelasting.
703. Vast staat dat er thans rondom Schiphol (weliswaar onvoldoende) grenzen aan geluidbelasting zijn vastgesteld waarvan de (dreigende) overschrijding niet tijdig kan worden aangekaart. In het huidige kader kunnen maatregelen immers pas getroffen worden in een opvolgend gebruiksjaar. Dat betekent ook dat dreigende overschrijdingen niet kunnen worden voorkomen, terwijl de ILT maandelijks wordt geïnformeerd over de (procentuele) uitputting van de grenswaarden (de zogenoemde zich ontwikkelde geluidbelasting). Er kunnen enkel maatregelen getroffen worden om vastgestelde overschrijdingen in een volgend gebruiksjaar niet nóg eens plaats te laten vinden.
704. Dat is geen vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming. Volledigheidshalve heeft RBV haar vorderingen daaromtrent aangepast. Zowel in de gevorderde verklaring voor recht als in het gevorderde bevel heeft zij opgenomen dat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in ieder geval inhoudt dat (dreigende) overschrijdingen van vastgestelde maxima aan geluidbelasting tijdig en effectief in rechte kunnen worden aangekaart.

3.7 Incidentele grief 7: De dwangsom

3.7.1 Het vonnis

705. Ten onrechte overwoog de rechtbank:

De rechtbank zal dat desondanks in deze zaak niet doen. De Staat wordt geacht veroordelingen na te komen en in de praktijk heeft de Staat dat tot op heden in de regel ook gedaan, zoals dat in een rechtsstaat ook past bij de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht.⁶³³

3.7.2 Toelichting

706. RBV vorderde in eerste aanleg dat de Staat een dwangsom van Euro 100.000 zou verbeuren per dag dat hetgeen waartoe hij wordt veroordeeld niet wordt nagekomen. In dat kader werd betoogd en onderbouwd dat de Staat zich in dit dossier geen

⁶³³ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.64.

betrouwbare partner had getoond, en dat hij in de praktijk pas de belangen van omwonenden meeweegt en daartoe actie onderneemt onder dreiging van claims of – zo was de gedachte van RBV – een stevige dwangsom.⁶³⁴

707. De rechtbank wees deze dwangsomvordering ten onrechte af. Weliswaar zag de rechtbank de zorgen van de omwonenden in en achtte het begrijpelijk dat RBV en haar achterban er weinig vertrouwen in hadden dat hun belangen door de Staat zouden worden gewaarborgd. Daarnaast overwoog de rechtbank ook dat eerder optreden van de Staat de vrees voedde dat hij een veroordelend vonnis niet voortvarend zou nakomen (r.o. 6.62-63). De rechtbank overwoog zelfs dat er bij *“iedere andere partij [...] zonder meer”* een dwangsom zou zijn opgelegd. Evenwel concludeerde zij dat zij het in dit geval niet zou doen. Dit omdat de Staat geacht wordt veroordelingen na te komen, en hij dat in de praktijk tot op heden in de regel ook had gedaan *“zoals dat in een rechtsstaat ook past bij de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de uitvoerende, wetgevende en rechtssprekende macht”* (r.o. 6.64).
708. Het klopt dat aan een partij als de Staat in de praktijk niet snel een dwangsom wordt opgelegd.⁶³⁵ Maar de mogelijkheid daartoe is welbewust open gelaten door de wetgever.⁶³⁶ Het hoffelijkheidsbeginsel⁶³⁷ dient in de regel daarbij als uitgangspunt. Evenwel kan daar in voorkomende gevallen bijzondere aanleiding voor zijn.⁶³⁸
709. Zo legde de rechtbank Den Haag begin 2025 in de zaak die Greenpeace Nederland tegen de Staat aanspande over zijn ontoereikend stikstofbeleid, een dwangsom op van Euro 10 miljoen indien de Staat zijn wettelijk stikstofreductiedoel voor 2030 niet zou behalen met prioritering van de meest urgente natuurgebieden.⁶³⁹ Bij het opleggen van de dwangsom woog voor de rechtbank mee dat de Staat lange tijd (verwijtbaar) onrechtmatig had gehandeld, en hij bij de rechtbank de *“stellige indruk”* niet kon wegnemen dat de huidige regering (Kabinet Schoof) voor wat betreft stikstofreductie juist een stap terug had gezet.⁶⁴⁰ Immers, na de constatering van het vorige kabinet dat er juist extra maatregelen nodig waren om aan de wettelijke stikstofdoelen te voldoen, had de huidige regering juist belangrijke pijlers onder het eerder ingezette stikstofbeleid geschrapt.⁶⁴¹ Kortom, de combinatie van een lange voorgeschiedenis van onrechtmatigheid, en de opstelling van het huidige kabinet maakte dat de rechtbank aanleiding zag bij uitzondering een dwangsom op te leggen. Hetzelfde gebeurde in een zaak tegen het COA, omdat eerdere afspraken niet waren nagekomen.⁶⁴²
710. RBV stelt zich op het standpunt dat in deze zaak ook bijzondere aanleiding was (en is) om een dwangsom op te leggen. De enige reden dat de rechtbank géén dwangsom

⁶³⁴ Zie voor de argumenten, Pleidooi RBV d.d. 30 januari 2024, §§7.3.4:

⁶³⁵ Rechtbank Amsterdam 1990, KG 1990/119; Rechtbank Zwolle (pres.) 27 juli 1994, KG 1994/315; Rechtbank Zutphen 5 augustus 1994, KG 1994/316 en Rechtbank Haarlem 29 december 1995, *NJKort* 1996/22. Zie *Asser Procesrecht/Boonekamp* 6 2020/151. Er bestaat dus zeker geen algemene regel, dat de rechter bij dreigende rechtsinbreuk een verbod met dwangsom kan geven, uitzondering lijdt als het gaat om de overheid Hoge Raad 19 december 1952, *NJ* 1953/642, m.nt. Ph.A.N. Houwing (*Voorste Stroom*).

⁶³⁶ Blijkens de –uit de jaren zeventig stammende– toelichting bij art. 611c Rv, Vgl. *Kamerstukken II* 1975/76, 13788 (R1015), 1-4, p. 19 onder 3.

⁶³⁷ G. Boogaard en R.J.B. Schutgens, ‘Na ons de zondvloed: over de Urgenda-zaak en het beginsel van constitutionele hoffelijkheid bij de oplegging van dwangsommen aan de Staat’, O&A, 2019/21.

⁶³⁸ Raad van State 30 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8916; Rechtbank Midden-Nederland 27 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4272.

⁶³⁹ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.93-97.

⁶⁴⁰ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.51.

⁶⁴¹ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.51, 5.96.

⁶⁴² Rechtbank Noord-Nederland 23 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:129, r.o. 4.7.

heeft opgelegd, is omdat zij ervan uit is gegaan dat de Staat ook zonder een dwangsom de bevelen van de rechtbank zou opvolgen “zoals dat in en rechtsstaat ook past bij de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht”.⁶⁴³ Dat is niet gebeurd. De lange voorgeschiedenis van onrechtmatigheid die de rechtbank heeft vastgesteld heeft zich na het vonnis enkel voortgezet. Niet in geschil is immers dat de Staat niet heeft voldaan aan de uitspraak. Sterker nog, hij lijkt van mening dat hij niet meer hoeft te voldoen aan de uitspraak omdat RBV heeft toegezegd niet te gaan executeren. De minister stelt:

Hangende het hoger beroep zal dus geen verzoek om naleving van het vonnis aan de orde zijn. Daarmee is de relevantie van de datum van 20 maart 2025 vervallen.⁶⁴⁴

711. De Staat heeft kennelijk formeel afscheid genomen van het idee dat hij wordt geacht zich te houden aan gerechtelijke uitspraken; als de wederpartij geen executie afdwingt via de rechter, dan is het niet langer relevant om aan de uitspraak te voldoen.

3.7.3 Conclusie

712. Ook voor zover er in eerste aanleg nog onvoldoende aanleiding was om een dwangsom op te leggen (quod non), is die er in hoger beroep in ieder geval. RBV handhaaft haar vordering dat de Staat een dwangsom van Euro 100.000 verbeurt per dag dat hetgeen waartoe hij wordt veroordeeld niet wordt nagekomen.

3.8 Incidentele grief 8: Ten onrechte wees de rechtbank het meer of anders gevorderde af

713. In lijn met de grieven hierboven heeft de rechtbank in r.o. 7.6 ten onrechte het meer of anders gevorderde afgewezen.

4 REACTIE OP DE MEMORIES NA TUSSENKOMST

714. Bij arrest van 25 februari 2025 heeft het Hof RSG en de Luchtvaartmaatschappijen toegestaan tussen te komen in hoger beroep. Zowel RSG als de Luchtvaartmaatschappijen hebben hun eigen vorderingen ingesteld bij memorie na tussenkomst.

4.1 Vorderingen i) en iv) RSG – niet-ontvankelijk

715. RSG vordert i) vernietiging van het dictum onder 7.2(a) en iv) niet-ontvankelijkverklaring van RBV in haar vorderingen voor zover die betrekking hebben op wijziging of vervanging van het LVB op of na 4 april 2025 of handhaving van overschrijdingen van milieugrenzen.
716. RSG is niet-ontvankelijk in haar vorderingen i) en iv). Tussenkomen partijen dienen immers een zelfstandig vorderingsrecht te hebben.⁶⁴⁵ Dat wil zeggen dat de vorderingen van de tussenkomen partij ook in een afzonderlijke procedure ingesteld zouden kunnen worden.⁶⁴⁶
717. RSG heeft geen zelfstandig vorderingsrecht ten aanzien van vorderingen i) en iv). Het gaat om vorderingen die direct zien op het geschil tussen RBV en de Staat, namelijk i)

⁶⁴³ Vonnis rechtbank Den Haag, 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.64.

⁶⁴⁴ Kamerbrief d.d. 20 maart 2025, Beantwoording vragen Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol in verband met de invoering van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht (productie 166 RBV), p. 2.

⁶⁴⁵ Vgl. tussenarrest 25 februari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025: 195, r.o. 6.30-6.31.

⁶⁴⁶ Vgl. GS Burgerlijke rechtsvordering, art. 353 Rv, aant. 5; GS Burgerlijke rechtsvordering art .217 Rv, aant. 6; pleitnotities RBV d.d. 12 november 2024, r.o. 7.

vernietiging van het dictum onder 7.2a en iv) niet-ontvankelijkverklaring van RBV. Dit zijn geen zelfstandige vorderingen die RSG ook in een afzonderlijke procedure zou kunnen instellen. Had RSG zich daarover uit willen laten, dan had zij zich in het hoger beroep dienen te voegen aan de zijde van de Staat. Met het tussenarrest van 12 november 2025 is RSG echter toegelaten als tussenkomende partij, op basis waarvan haar bemoeienis in deze procedure beperkt moet worden tot haar eigen vorderingen.

718. RBV concludeert dus primair dat RSG niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in haar vorderingen i) en iv). Subsidiair meent RBV dat de vorderingen moeten worden afgewezen. Inhoudelijk komen deze vorderingen grotendeels overeen met grief 1 van de Staat. RBV verwijst voor haar weerlegging daarvan naar onderdeel 3.1 van deze memorie.

4.2 Vordering i) LVM – balanced approach-procedure

719. Vordering i) van de Luchtvaartmaatschappijen ziet op een verklaring voor recht dat de Staat ter navolging van het vonnis, in het licht van het vonnis, of anderszins geen exploitatiebeperking mag toepassen zonder eerst een balanced approach procedure te hebben doorlopen.
720. Ten eerste merkt RBV op dat de Luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van de subsidiaire vordering “of anderszins” niet-ontvankelijk zijn omdat deze vordering buiten de omvang van de rechtsstrijd valt. De Luchtvaartmaatschappijen zijn immers alleen ontvankelijk voor zover de vordering ziet op het voorkomen van een benadeling van een belang die het gevolg kan zijn van de rechtsstrijd tussen RBV en de Staat, zoals ook volgt uit r.o. 6.23 van het tussenarrest van 25 februari:

De tussenkomst levert daarom geen strijd op met de goede procesorde. Daarbij geldt wel als beperking dat de tussenkomst is bedoeld om de benadeling van een belang die het gevolg kan zijn van de rechtsstrijd tussen twee andere partijen te voorkomen. De vordering van de Luchtvaartmaatschappijen mag daarom niet verder strekken dan nodig is om die benadeling te voorkomen. Voor het geval de Luchtvaartmaatschappijen een verdergaande vordering instellen, kunnen zij in zoverre in de hoofdzaak alsnog niet-ontvankelijk worden verklaard.

721. De vordering dat de Staat *anders dan* ter navolging van het vonnis of in het licht van het vonnis geen exploitatiebeperking mag toepassen zonder eerst een balanced approach-procedure te hebben doorlopen, ziet niet op het voorkomen van benadeling van een belang die het gevolg kan zijn van de rechtsstrijd tussen RBV en de Staat.
722. Ten tweede meent RBV dat voor een toewijzing van de (zeer algemene) vordering dat de Staat ‘ter navolging van het vonnis’ of ‘in het licht van het vonnis’ per definitie een geen exploitatiebeperking mag toepassen zonder eerst een balanced approach procedure te volgen, geen grond is. De omstandigheden van het geval zijn immers van belang voor het al dan niet moeten volgen van de balanced approach-procedure. Als een exploitatiebeperking doorgevoerd moet worden om een schending van art. 8 EVRM / art. 7 Handvest weg te nemen, of (onderdelen van) de balanced approach-procedure in strijd zijn met art. 8 EVRM / art. 7 Handvest – hetgeen gelet op de vorderingen van RBV voor de hand ligt – dan mag de Staat die procedure zelfs niet volgen. Art. 7 Handvest is immers onderdeel van primair EU-recht, en de Geluidsverordening is onderdeel van secundair EU-recht: het Handvest heeft dus voorrang. Ook andere internationale normen kunnen niet derogeren aan grondrechten die binnen de EU bescherming krijgen.⁶⁴⁷ RBV heeft een en ander uitgebreid toegelicht in onderdelen 3.5.3.4 en 3.8.1 van deze memorie en volstaat hier met een verwijzing.

⁶⁴⁷ HvJ EU 6 maart 2018, zaak C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 (Achmea).

4.3 Vorderingen ii) RSG en LVM – de toepassing van het NNHS ten opzichte van het LVB 2008

723. Vordering ii) van RSG en vordering ii) van de Luchtvaartmaatschappijen komen er beide kort gezegd op neer dat de Staat, voorafgaand aan een integraal LVB (of in het geval van RSG: een vergelijkbare maatregel), door moet gaan met het anticiperend handhaven op grond van het NNHS en (dus) niet mag handhaven op grond van het LVB 2008.

4.3.1 De vorderingen

724. In dat kader is allereerst van belang dat het op basis van de vorderingen niet duidelijk is wat partijen bedoelen met het NNHS en anticiperend handhaven.
725. RSG vordert een verklaring voor recht jegens RBV en de Staat “dat RSG uitvoering dient te geven aan het NNHS in afwachting van het Integrale LVB (of een vergelijkbare maatregel), waarbij het anticiperend handhaven wordt voortgezet”. RSG verduidelijkt daarbij niet wat zij verstaat onder “het NNHS”: het nooit ingevoerde LVB-NNHS waarin de baanregels van het NNHS zijn gecombineerd met een maximaal aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal of het nooit ingevoerde LVB NNHS met het maximaal aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal waarvan 27.000 in de nacht dat is vastgelegd in de meest recente wijziging van het LVB 2008. Reeds daarom kan deze vordering niet worden toegewezen.
726. De Luchtvaartmaatschappijen vorderen “de Staat te verbieden om, voorafgaand aan een volledig herzien LVB, handhavend op te treden bij overschrijding van enige grenswaarde op enig handhavingspunt onder het LVB 2008 anders dan thans het geval is op basis van de regels van het NNHS en het anticiperend handhaven”.
727. De Luchtvaartmaatschappijen lijken specifiek te zijn dan RSG door te vorderen dat handhavend optreden bij overschrijding van de grenswaarden van het LVB 2008 enkel mag worden toegestaan zoals “thans het geval is op basis van de regels van het NNHS en het anticiperend handhaven”. Maar “thans” wordt er niet alleen gehandhaafd op basis van de regels van het NNHS en het anticiperend handhaven, er kan ook gehandhaafd worden op basis van de LVB-wijziging waarmee een maximaal aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal en 27.000 in de nacht is vastgelegd. Tegelijkertijd zouden ‘de regels van het NNHS’ en ‘anticiperend handhaven’ in de vordering kunnen zien op het nooit wettelijk vastgelegde LVB-NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen.
728. Onduidelijk is dus of de Luchtvaartmaatschappijen met hun vordering bedoelen dat voorafgaand aan een volledig herzien LVB i) niet handhavend opgetreden mag worden op basis van de maximaal aantallen vliegtuigbewegingen in de meest recente wijziging van het LVB 2008; ii) enkel gehandhaafd mag worden op basis van de regels van het NNHS inclusief het maximaal aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen uit het nooit wettelijk vastgelegde LVB NNHS; of iii) er in het geheel niet mag worden gehandhaafd op een maximaal aantal vliegtuigbewegingen, maar slechts op basis van de baanregels van het NNHS. Ook voor deze vordering geldt dat hij niet toewijsbaar is omdat hij niet voldoende duidelijk is.
729. Voorts geldt dat – waar ook de Staat op wijst⁶⁴⁸ – de vordering van de Luchtvaartmaatschappijen zo breed geformuleerd is dat het een verbod op alle bestuurswetgeving anders dan een volledig herzien LVB lijkt te behelzen. Een dergelijke vordering komt niet voor toewijzing in aanmerking.

⁶⁴⁸ Memorie van grieven Staat, randnr. 14.2.6.

4.3.2 De onderbouwing van de vorderingen

730. RBV meent dat – of nu wordt bedoeld op het (nooit ingevoerde) LVB-NNHS met 500.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met anticiperend handhaven of op de baanregels van het NNHS in combinatie met de LVB-wijziging van 478.000 vliegtuigbewegingen en anticiperend handhaven – de vorderingen ook op inhoudelijke gronden niet kunnen worden toegewezen.
731. De vorderingen van de tussenkomenende partijen worden voornamelijk onderbouwd door de beweerdelijke nadelen van het terugvallen op het LVB 2008.⁶⁴⁹ RBV gaat hieronder in op de stellingen van de tussenkomenende partijen daaromtrent.
732. Ten eerste zou RSG mogelijk gedwongen worden te handelen in strijd met de milieucapaciteit die door de regering is bepaald en door de Hoge Raad is bevestigd.⁶⁵⁰
733. RSG wijst er daarbij op dat zij bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie uitgaat van de geldende wet- en regelgeving en toepassing en uitleg daarvan op het moment van vaststelling van de capaciteitsdeclaratie. Een opmerkelijke stelling gelet op het feit dat zij tegelijkertijd vordert dat het dictum waarin wordt bepaald dat de “geldende wet- en regelgeving wordt gehandhaafd” wordt vernietigd. RSG gaat bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie al jaren niet meer uit van de geldende wet- en regelgeving, maar van een LVB dat nooit wettelijk is vastgelegd en ook nooit meer zal worden vastgelegd.
734. Het standpunt dat RSG niet in strijd zou mogen handelen met de milieucapaciteit die “door de regering is bepaald en door de Hoge Raad is bevestigd” is niet goed te volgen. De Hoge Raad heeft geen oordeel geveld over de rechtmatigheid van de destijds toegestane capaciteit, die vraag lag daar immers niet voor. De Hoge Raad heeft slechts vastgesteld dat de destijds toegestane capaciteit 500.000 vliegtuigbewegingen in het etmaal was. De redenering van RSG zou ertoe leiden dat de milieucapaciteit van het vliegveld nooit meer mag worden bijgesteld omdat de Hoge Raad de destijds toegestane capaciteit heeft bevestigd. Die redenering volgt RSG zelf ook niet, want ook thans wordt een andere milieucapaciteit wordt gedeclareerd dan door de Hoge Raad is bevestigd, namelijk 478.000 in plaats van 500.000.
735. Als het Hof zou oordelen dat de gedeclareerde capaciteit van 500.000 (en/of de gedeclareerde capaciteit van 478.000) vliegtuigbewegingen niet rechtmatig is, dan – althans zo mag RBV aannemen – zal dat ook niet langer de milieucapaciteit zijn die door de Staat wordt bepaald. Niet goed in te zien valt dan ook waarom RSG dan nog altijd die (onrechtmatige) capaciteit zou willen declareren.
736. Ten tweede zou het LVB 2008 niet voldoen aan de geldende veiligheidsnormen voor (internationale) luchtvaart.
737. RSG stelt dat het LVB 2008 niet voldoet aan de geldende “normen”, maar wijst op slechts één voorbeeld: het LVB 2008 schrijft convergerende banen voor (als het verlengde van de start- en landingsbanen elkaar kruist), terwijl het NNHS het gebruik van parallelle banen voorschrijft.⁶⁵¹ Dat is niet waar, het is ook niet duidelijk waar RSG dat op baseert.
738. Het LVB 2008 schrijft geen baangebruik voor, maar baanbeschikbaarheid. In het LVB 2008 zijn dan ook geen regels opgenomen over baangebruik, laat staat parallel of convergerend. Dat LVNL voor de invulling van de dagelijkse uitvoeringspraktijk onder het LVB 2008 kennelijk operationele regels / procedures hanteert voor het gelijktijdig

⁶⁴⁹ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 8.4.

⁶⁵⁰ Memorie na tussenkomst RSG, onderdeel 8.2.1.

⁶⁵¹ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 101-102.

gebruik van convergerende banen, is niet te wijten aan het LVB 2008. Bovendien is die praktijk door de ILT in 2021 nog in lijn met alle internationale en nationale veiligheidsvoorschriften geacht. Dat volgt uit het onderzoek waar RSG nota bene zelf naar verwijst.⁶⁵² In datzelfde onderzoek wordt expliciet gesteld dat er geen regelgeving is voor convergerend baangebruik.

739. Het NNHS schrijft preferente banen voor, geen parallelle banen. Ook onder het NNHS is convergerend baangebruik mogelijk: er zijn preferenties te over met convergerende banen. Dat volgt ook uit de figuur in randnr. 47 van de memorie van RSG: het derde en vierde plaatje laten convergerende banen zien.
740. Andere voorbeelden waaruit zou volgen dat het LVB 2008 niet voldoet aan de geldende normen noemt RSG niet. Er wordt in een voetnoot ook nog verwezen naar een notitie van LVNL aan Min IenW van 21 december 2022 waaruit zou blijken dat het LVB 2008 “niet, of slechts deels” geschikt is als normgevend kader in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, hinderbeperking en algemeen.⁶⁵³ Ook dat is onjuist. Geen van de getroffen veiligheidsmaatregelen die in de notitie worden genoemd zijn strijdig met het LVB 2008. De maatregelen hebben alleen effect op de invulling van de grenswaarden. Normaal gesproken was de invoering van verschillende veiligheidsmaatregelen wel gepaard gegaan met een actualisatie van de grenswaarden, om te voorkomen dat er met die maatregelen minder vliegtuigbewegingen in het LVB 2008 zouden passen. Dat is niet gebeurd. Maar dat heeft dus enkel gevolgen voor het aantal vliegtuigbewegingen dat in het LVB 2008 past; niet op de mogelijkheid om de getroffen veiligheidsmaatregelen te blijven hanteren.
741. Het veilige baangebruik kan dus bij handhaving van het LVB 2008 gewoon worden voortgezet, zij het met minder vliegtuigbewegingen omdat de grenswaarden niet mogen worden overschreden.
742. Ten derde zou de toepassing van het LVB 2008 het strikt preferentieel baangebruik stoppen. Daardoor wordt niet langer de voorkeur gegeven aan de start- en landingsbanen die over het minst bevolkte gebied vliegen. Daarmee is terugvallen op het LVB 2008 niet in lijn met de belangen van RBV, althans hoewel sommige omwonenden er misschien op vooruit gaan, zal een grotere groep meer overlast ervaren.⁶⁵⁴ In dat kader stelt RSG ook dat het LVB 2008 per saldo, voor veruit de meeste omwonenden, een significante verslechtering zou zijn ten opzichte van de huidige situatie waarin het NNHS wordt toegepast.⁶⁵⁵
743. Ook dit is onjuist. Zoals RSG zelf stelt in randnr. 32 is het preferentieel baangebruik al decennia geleden geïntroduceerd en is dit ook onder het LVB 2008 gewoon mogelijk. Onder het LVB 2008 kan dus nog altijd de voorkeur worden gegeven aan het preferentieel baangebruik, maar niet meer ten koste van de grenswaarde (i.e. ten koste van de bescherming van een maximum aan geluid). De combinatie van preferentieel baangebruik en grenswaarden is ook de basis van het nog in te voeren ‘integrale’ LVB.
744. Dat het LVB niet in het belang zou zijn van (de achterban van) RBV is verder niet nader toegelicht of onderbouwd. Gelet op het feit dat de inschatting van de Staat zelf is dat met het LVB 2008 nog zo’n 400.000-410.000 vliegtuigbewegingen mogelijk zouden

⁶⁵² Memorie na tussenkomst RSG, voetnoot 122: in het onderzoek ‘Kruisend luchtverkeer op Schiphol: onderzoek veiligheid procedure convergerend baangebruik’ van 18 augustus 2021 concludeert de ILT dat de LVNL-procedures voor convergerend baangebruik voldoen aan de algemene ICAO regelgeving voor starten en landen, en aan de wettelijke veiligheidsnormen voor luchtverkeersleiding (p. 24 van het rapport).

⁶⁵³ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 99, voetnoot 120.

⁶⁵⁴ Memorie na tussenkomst RSG, randnrs 103, 129. Vgl. ook MnT LVM, randnrs. 7.11-7.13.

⁶⁵⁵ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 10.

zijn,⁶⁵⁶ en dus zo'n 70.000-80.000 vliegtuigbewegingen zou schelen ten opzichte van de huidige situatie, is dat ook volstrekt onaannemelijk.

745. Ten vierde zou de toepassing en handhaving van het LVB 2008 voor RSG kunnen betekenen dat zij haar capaciteitsdeclaratie moet bijstellen, afhankelijk van het moment waarop RSG zou worden verplicht het LVB alsnog en onverkort na te leven. Het bijstellen daarvan na de uiterlijke deadline van de IATA-kalender is slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden mogelijk en levert potentieel grote problemen op aangezien de slots mogelijk al zijn uitgegeven door ACNL.⁶⁵⁷
746. Dat de capaciteitsdeclaratie kan worden aangepast na de IATA-termijn, en dat dat ook vaak gebeurt, licht RBV nader toe in onderdeel 5.6 van deze memorie.
747. Ten vijfde "is het nog maar de vraag" of handhaving van het LVB 2008 mag zonder dat daarvoor de BA is doorlopen.⁶⁵⁸ Dat is geen probleem, RBV licht dit nader toe in onderdeel 3.8.1 van deze memorie.
748. Op basis van het voorgaande meent RSG dat voordat de Staat het LVB 2008 kan toepassen en handhaven, het kader daarom een integrale herziening behoeft. Vanwege de complexe materie en de verstrekkende gevolgen moet grote zorgvuldigheid worden betracht in de aanpassing daarvan. Een periode van een jaar zou daarvoor niet voldoende zijn.⁶⁵⁹ Zoals RBV heeft toegelicht, behoeft het kader geen integrale herziening alvorens het toegepast en gehandhaafd kan worden omdat het LVB 2008 regels bevat over baanbeschikbaarheid, niet over baangebruik. Nieuwe veiligheidsmaatregelen en preferentieel baangebruik kunnen gewoon worden voortgezet, zij het met minder vliegtuigbewegingen.

4.3.3 Conclusie

749. De tussenkommende partijen menen dus vooral dat níét teruggevallen mag worden op het LVB 2008. Wat er op grond van de vorderingen wél zou moeten gebeuren tot er een nieuw LVB wordt ingevoerd, is onduidelijk.
750. RBV heeft toegelicht dat veilig teruggevallen kan worden op het LVB 2008. Daarmee wordt in ieder geval de rechtsbescherming van de omwonenden verbeterd. Bovendien is het NNHS (zowel als stelsel, als in combinatie met een maximum van 478.000 of 500.000 vliegtuigbewegingen) in strijd met art. 8 en 13 EVRM. Dat heeft RBV in deze procedure uitvoerig toegelicht. RBV meent dan ook dat de vorderingen van de tussenkommende partijen daartoe moeten worden afgewezen. Toewijzing daarvan zou een voortzetting zijn van de onrechtmatige situatie die nu al meer dan tien jaar voortduurt. RBV meent dan ook dat daar niet op teruggevallen kan worden tot de Staat de vastgestelde onrechtmatigheden volledig heeft weggenomen. Die periode mag niet worden verlengd tot de Staat met een goede oplossing komt om de schendingen van de fundamentele rechten van omwonenden weg te nemen, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen.

4.4 Vordering iii) LVM – de rechtmatigheid van het NNHS 500.000

751. In het verlengde van het voorgaande vorderen de Luchtvaartmaatschappijen ook een verklaring voor recht dat de toepassing van het NNHS rechtmatig is, en dat het NNHS

⁶⁵⁶ Appeldagvaarding Staat in het hoger beroep van de kort geding-procedure over spoor 1 (productie 128 RBV), p. 43.

⁶⁵⁷ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 104, 130.

⁶⁵⁸ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 107, vgl. ook randnrs. 126 en 11 onder de laatste bullet ("naar het zich laat aanzien" zal de balanced approach procedure moeten worden doorlopen).

⁶⁵⁹ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 10.

voldeed en voldoet aan art. 8 en art. 13 EVRM, althans daaraan voldoet na verankering van het NNHS in een LVB, en dat er geen verplichting rustte of rust op de Staat om het NNHS te vervangen of te herzien.

752. Ten eerste geldt dat deze vordering verder strekt dan noodzakelijk om benadeling door de rechtsstrijd tussen RBV en de Staat te voorkomen, reden waarom de Luchtvaartmaatschappijen te dien aanzien niet-ontvankelijk zijn.
753. Ten tweede is ook in dit geval weer onduidelijk waar de Luchtvaartmaatschappijen op doelen met “het NNHS”: enkel de baanregels van het NNHS; de baanregels van het NNHS zónder grenswaarden in handhavingspunten; of de baanregels van het NNHS met een bepaald maximaantal vliegtuigbewegingen. Reeds daarom kan de vordering niet worden toegewezen.
754. Ten derde geldt dat de Luchtvaartmaatschappijen bij een verklaring voor recht daaromtrent geen belang hebben omdat de Staat niet van plan is dat stelsel nog wettelijk vast te leggen. De Staat werkt aan een nieuw integraal LVB en aan het stelsel regulering vliegtuiggeluid. Een verklaring voor recht omtrent een verlaten plan heeft geen enkele waarde. De Luchtvaartmaatschappijen hebben hun belang daarbij ook niet toegelicht.
755. Ten vierde geldt dat deze vordering ook inhoudelijk geen stand houdt. RBV heeft in eerste aanleg uitgebreid toegelicht dat en waarom zowel het NNHS als stelsel als het NNHS in combinatie met 500.000 vliegtuigbewegingen niet voldoet aan art. 8 en 13 EVRM (vgl. onderdeel 7.2 dagvaarding in combinatie met hoofdstuk 4 dagvaarding). In deze memorie is ook al toegelicht dat het NNHS niet voldoet aan het wettigheidsvereiste (onderdeel 3.6); van enige consensus destijds geen sprake was (laat staan is), en dat de voorwaardelijke beloftes van het NNHS nooit zijn waargemaakt (onderdeel 3.5.3.2). Van een fair balance is dan ook nooit sprake geweest, en die is er thans zeker niet meer (onderdeel 0).
756. Specifiek over de rechtsbescherming wordt nog het volgende opgemerkt. (i) De Luchtvaartmaatschappijen verwijzen veelvuldig naar Schueler (productie 40 RBV, productie 24 LVM). Veel stellingen die zij hem in de mond leggen zijn in het stuk echter niet terug te vinden. Zo heeft hij nooit vastgesteld dat het niveau van de rechtsbescherming onder het NNHS gelijkwaardig of beter is dan onder het LVB 2008,⁶⁶⁰ zegt hij niets over de vraag of de effecten voor een beperkt aantal omwonenden van voldoende ernst of omvang zijn om het NNHS te heroverwegen,⁶⁶¹ en heeft hij niet geconcludeerd dat de lokale grenswaarden niet vereist zijn voor een effectieve rechtsbescherming van omwonenden.⁶⁶² Schueler heeft daarover juist een randvoorwaarde opgenomen in zijn eindconclusie: “zolang de toepassing van het nieuwe stelsel slechts beperkte lokale effecten op de geluidsbelasting heeft, is het wegvallen van de door de grenswaarden geboden relatieve zekerheid op lokaal niveau aanvaardbaar”.⁶⁶³ RBV heeft uitgebreid toegelicht daar van beperkte lokale effecten geen sprake is geweest.⁶⁶⁴ De Luchtvaartmaatschappijen wijzen op het MER NNHS, waaruit zou volgen dat er beperkte lokale effecten waren, maar de Commissie MER is daar duidelijk over geweest. In haar toetsingsadvies constateerde zij dat de groei van het verkeer sinds 2015 vooral plaatsvindt op de secundaire banen, omdat de

⁶⁶⁰ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.136.

⁶⁶¹ Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.141.

⁶⁶² Memorie na tussenkomst LVM, randnr. 4.141.

⁶⁶³ B.J. Schueler, Rechtsbescherming onder het nieuwe normen en handavingsstelsel, september 2013 (productie 40 RBV, productie 24 LVM), p. 20.

⁶⁶⁴ Hoofdstuk 4 dagvaarding RBV.

preferente banen al bijna volledig worden benut.⁶⁶⁵ De Commissie MER wees er in haar rapport ook op dat in het MER een onjuiste vergelijking wordt gemaakt tussen het oude en het voorgenomen LVB, aangezien ontwikkelingen die losstaan van de aanpassing van het LVB wel zijn meegenomen in de effectbeschrijving van het nieuwe, maar niet van het oude LVB. (ii) De Luchtvaartmaatschappijen gebruiken op verschillende plekken in hun memorie ten onrechte het anticiperend handhaven ter onderbouwing van de rechtmatigheid van het NNHS.⁶⁶⁶ Voor de duidelijkheid: het anticiperend (niet-)handhaven maakt geen onderdeel uit van het NNHS,⁶⁶⁷ en kan dus ook niet gebruikt worden ter onderbouwing van de vordering dat de toepassing van het NNHS rechtmatig is.

4.5 De stellingen van de Luchtvaartmaatschappijen over geluid en hinder

757. In onderdeel 4B van de memorie van de Luchtvaartmaatschappijen geven zij hun eigen weergave van de “feitelijke geluids- en hindersituatie” ter onderbouwing van hun vorderingen. De visie van de Luchtvaartmaatschappijen over de “feitelijke” of “daadwerkelijke” geluids- en hindersituatie staat haaks op die van RBV. In de kern komt het erop neer dat de Luchtvaartmaatschappijen gebruik maken van berekeningen met bepaalde data waardoor het lijkt alsof de hinder niet is toe- maar afgenomen. Welke invoerdata voor de berekeningen wordt gebruikt (zoals een woningbestand uit 2005) wordt daarbij niet benoemd, waardoor onduidelijk is waar de cijfers precies over gaan. Daardoor kunnen geen conclusies worden getrokken.
758. Voor art. 8 EVRM is het echter niet relevant of er volgens berekeningen ernstige hinder en slaapverstoring wordt ondervonden, maar of er daadwerkelijk ernstige hinder en slaapverstoring wordt ondervonden. De Staat en RBV baseren zich daarom op de onderzoeken van de GGD'en en het RIVM. Bescherming van art. 8 EVRM-rechten moet immers ‘*practical and effective*’ zijn, en niet ‘*theoretical and illusory*’.
759. De Staat en RBV zijn het erover eens dat de hinder in de praktijk is toegenomen, reden waarom RBV niet te veel aandacht wil besteden aan de suggestieve berekeningen van de Luchtvaartmaatschappijen. Volledigheidshalve, en omdat het voor RBV belangrijk is dat een aantal stellingen en cijfers genuanceerd worden, heeft RBV hieronder schematisch gereageerd op de belangrijkste stellingen van de Luchtvaartmaatschappijen.

Rnr. LVM	Stelling	Reactie RBV
4.39	Er was in 2024 sprake van een reductie van 44% van het aantal ernstig gehinderden ten opzichte van het jaar 2020.	Geen bron, het is niet duidelijk waar deze cijfers op gebaseerd zijn. Dit is oncontroleerbaar. In ieder geval betwist RBV dat deze cijfers een realistische weergave zijn van het aantal ernstig gehinderden.

⁶⁶⁵ Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Nieuw Normen en Handhavingstelsel Schiphol 2020 (productie 63 RBV), p. 1.

⁶⁶⁶ In het kopje “LVB versus NNHS”, in randnrs. 4.136-4.144 en later in het kopje “het NNHS voldoet aan art. 13 EVRM”, in randnrs. 6.9-6.12.

⁶⁶⁷ Anders dan de rechtbank overweegt in r.o. 6.18, waar ook de Staat op wijst in Memorie van grieven Staat, randnr. 9.3.4. 1. Dat ‘gedogen’ is niet aan de Alderstafel bedacht, maar een aanwijzing aan de ILT (zie r.o. 4.43 ev). De overweging van de rechtbank is ook niet logisch gelet op de volzin inzake de wettelijke verankering van het NNHS; het ‘gedogen’ wordt natuurlijk niet wettelijk verankerd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de rechtbank eenzelfde verschrijving maakt in r.o. 6.34 waarin zij schrijft: “voor zover gehandhaafd wordt, dan beperkt die handhaving zich tot overschrijdingen die niet het gevolg zijn van het anticiperend handhaven”. Dat moet zijn: niet het gevolg zijn van het vliegen volgens het NNHS.

4.41	Uit de Staat van de luchtvaart 2023 volgt dat de geluidbelasting al jaren afneemt.	<p>In de Staat van de luchtvaart 2023 staat inderdaad dat de geluidbelasting op Schiphol al “enige” jaren afneemt. Dat dat gaat over de verstillings van onderdelen van de vloot op zichzelf en niet over het totale vlootgeluid (dus minder lawaaiige vliegtuigen in combinatie met het aantal vtb's) zal bij de LVM bekend zijn. Dit volgt expliciet uit de Staat van de luchtvaart 2025, waar een grafiek is opgenomen waaruit volgt dat het totale vlootgeluid van 2020 – 2024 alleen maar is gestegen door de toename van het aantal vliegtuigen.⁶⁶⁸</p> <p>Daarover stelt de ILT: “Deze toename doet het gunstige effect teniet van de stillere vloot die is ingezet.”⁶⁶⁹ Overigens weerspreekt RBV niet dat de vloot met de tijd minder lawaaiig is geworden, maar veel cijfers en stellingen van de LVM daarover behoeven de nodige nuance (nog daargelaten dat het verschil tussen een ouder vliegtuig en een nieuwer, op papier minder lawaaiig vliegtuig voor het blote oor vaak niet of nauwelijks hoorbaar is).</p>
4.42	Grafieken waaruit zou volgen dat de TVG in de loop van de jaren zichtbaar afneemt.	<p>Geen bron, onduidelijk op welke data deze grafieken gebaseerd zijn. Vermoedelijk hebben de LVM deze figuren zelf gemaakt.</p> <p>Bovendien volgt uit deze grafieken juist dat de TVG in grote lijnen dezelfde ontwikkeling volgt als het aantal vliegtuigbewegingen.</p> <p>De ontwikkelingen ten opzichte van elkaar zijn ook moeilijk af te lezen omdat de linker y-as (die alleen gaat over de TVG met bijbehorende oranje lijn) en rechter y-as (die alleen gaat over de aantallen vliegtuigbewegingen met bijbehorende blauwe lijn) suggestief ten opzichte van elkaar geplaatst zijn. Zo is de lijn van de TVG dB Lnight een stuk lager geplaatst dan de lijn van de nachtbewegingen, terwijl dat niets zegt.</p>
4.44 48-4.50	<p>De contouren zijn ondanks de groei in het aantal vliegtuigbewegingen niet tot nauwelijks van omvang veranderd.</p> <p>De contouren zouden vrijwel gelijk blijven onder het NNHS met 500.000 vtb's.</p>	<p>Verstillings van de vloot zou logischerwijs juist een verkleining van de contour met zich meebrengen. Dat is niet gebeurd, wat betekent dat die vlootverstillings volledig ten goede is gekomen van de luchtvaartsector door een toename van het aantal vliegtuigbewegingen. Voor de omwonenden geldt: mensen binnen (en overigens ook buiten) de contour hebben <i>veel meer</i> verstorende momenten (vliegtuigbewegingen) moeten dulden. Die – in het dagelijks leven zeer bepalende – hinderfactor wordt niet in deze berekeningen meegewogen.</p>
4.46	Met het vergroten van de contouren in 2006 van 52 dB(A) Lden naar 48 dB(A) Lden en 43 dB(A) Lnight naar 40 dB(A) Lnight kwam een groter deel van de omwonenden te vallen onder de directe bescherming van de normen voor ernstige hinder die gelden binnen die contour.	<p>Van de geluidscontouren an sich gaat geen bescherming uit. Contouren zijn beschrijvend, en geven een beeld van de hoeveelheid gemiddeld geluid waar mensen óp de contour aan worden blootgesteld (iedereen binnen die contour wordt blootgesteld aan méér gemiddeld geluid, en iedereen buiten die contour wordt blootgesteld aan minder gemiddeld geluid). De feitelijke ligging van de contour verschilt van jaar tot jaar.</p> <p>Bovendien is het vergroten van de contour ten koste gegaan van de gelijkwaardigheid binnen de 52 dB(A) Lden en 43 dB(A) Lnight-contouren: waar er eerst nog een grens was aan het aantal mensen dat ernstige hinder mocht ervaren als gevolg van een blootstelling van 52 dB(A) Lden of meer, wordt nu uitsluitend nog</p>

⁶⁶⁸ ook ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 15.

⁶⁶⁹ ook ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025 (productie 162 RBV), p. 14.

		<p>gekeken naar ernstig gehinderden die worden blootgesteld aan een gemiddelde belasting van 48 dB(A) Lden of meer. Dat zijn vanzelfsprekend méér mensen. Knelpunten van gelijkwaardigheid binnen de 52 dB(A) Lden contour zijn met de vergroting van het “beschermd” gebied dus opgelost, waardoor de luchtvaartsector meer ruimte heeft gekregen.</p> <p>Tot slot wordt opgemerkt dat de grenswaarden (de enige vorm van bescherming die omwonenden hebben) nog altijd enkel gesitueerd zijn rond de 58 dB Lden- en de 48 dB Lnight-contouren, en zelfs rond die contour enkel bij (min-of-meer dichter) bebouwd gebied. Van enige (aanvullende) bescherming is met het vergroten van de contour dan ook geen sprake.</p>
4.47	Ten onrechte gaat het vonnis ervan uit dat bescherming tegen ernstige hinder binnen de contouren alsnog negatieve gevolgen kan hebben voor ernstige hinder buiten de contouren. Dit is onlogisch. De geluidbelasting en daarmee de objectieve basis voor ervaren hinder neemt immers af met de afstand tot de bron (de luchthaven en vliegroutes).	De Staat heeft in de CvA 1.2.7 toegelicht dat er zich binnen de contouren waterbedeften kunnen voordoen omdat de gelijkwaardigheidscriteria slechts per saldo normeren. De Rb concludeerde (r.o. 6.29.2) terecht dat waterbedeften zich dus ook kunnen voordoen tussen gebieden binnen en buiten de contouren, en dat effecten buiten de contour in het hinderbeleid geen rol speelt. Een maatregel als het aanpassen van een vliegroute die (per saldo) positieve effecten heeft binnen de contour (en dus wordt doorgevoerd) kan buiten de contour (en dus beleidsmatig onopgemerkt) negatief uitpakken als deze buiten de contour juist dicht bij bewoonde gebieden ligt. Vgl. ook onderdeel 3.5.4.2 van deze memorie.
4.51	De daadwerkelijke aantallen ernstig gehinderden tonen juist een dalende trend in de hinderbeleving.	Zoals de Staat in het Actieplan Omgevingslawaaier 2024-2029 heeft geconstateerd, heeft “onderzoek van de gemeentelijke gezondheidskundige diensten in de omgeving van de luchthaven Schiphol” aangetoond dat de trend in de geluidhinder tussen 2016 en 2020 “nog steeds stijgende is”, hetgeen “onvoldoende tot uitdrukking komt in de geluidkaarten” (productie 117 Staat, p. 26). Hetzelfde geldt voor de berekeningen van de Luchtvaartmaatschappijen.
4.52	De grafieken in de Evaluatie Gebruiksprognose 2023 zijn opgesteld met NRM, die methodiek is verouderd en niet meer representatief.	NRM is verouderd maar dat geldt dus ook voor de gebruikte BR-relaties.
4.53	De juiste methode is Doc29.	De BR-relatie die wordt gebruikt bij Doc29 is nog altijd gebaseerd op de data van het GES 2002, en geeft dus eveneens geen actuele weergave van de hinder (vgl bijvoorbeeld productie 9 RBV, p. 26).
4.53 Productie LV-14	Grafieken met ‘de realisatie onder de gelijkwaardigheidscriteria in de jaren 2004-2024 op basis van Doc29.	Onduidelijk is op welke data deze grafieken gebaseerd zijn. Essentiële vragen blijven daardoor onbeantwoord, zoals welk woningbestand per jaar is aangehouden (in dit geval waarschijnlijk het woningbestand uit 2005, omdat die nog altijd wordt gebruikt voor de gelijkwaardigheidscriteria). Zonder die gegevens kan er geen enkele conclusie aan verbonden worden aan deze grafieken. Bovendien heeft de Staat aangegeven dat het niet mogelijk is om met Doc29 berekeningen te maken voor de periode voor 2018, omdat Doc29 om meer gedetailleerde invoergegevens vraagt dan het NRM, welke invoergegevens niet meer zijn te achterhalen (productie 117 Staat, p. 83). Deze grafieken zijn dus oncontroleerbaar. En tot slot: gebruik van 48 dB Lden in plaats van 45 dB Lden geeft, zoals bekend, een

		onderschatting van het aantal daadwerkelijk ernstig gehinderden.
4.56	De invoering van het NNHS, specifiek het preferentieel baangebruik, is essentieel geweest voor de beperking van de hinder.	Er wordt al sinds de jaren 70 preferentieel gevlogen (MnT RSG, randnr. 32). Het NNHS heeft dus niets toegevoegd, alleen weggehaald (namelijk de enige concrete grens aan individuele geluidsbelasting: de grenswaarden).
4.57	De gunstige impact van het NNHS, de vlootvernieuwing, operationele verbeteringen en andere maatregelen op de hinderbeleving wordt aangetoond door het steeds groter wordende verschil tussen de grenswaarden voor de gelijkwaardigheidscriteria en de daadwerkelijke aantallen. Tabel 1: ontwikkeling van aantal belaste woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden tussen 2017 en 2023, cijfers afkomstig uit de Evaluatie Gebruiksprognose Schiphol 2017 en 2023.	Ten eerste: in 2017 waren er zo'n 495.000 vliegtuigbewegingen, in 2023 waren er slechts 430.000. Een groot deel van de 'afname' zit dus in het aantal vliegtuigbewegingen. Dat volgt ook uit de Evaluatie Gebruiksprognose Schiphol 2024. In dat gebruiksjaar vonden 473.800 vliegtuigbewegingen plaats ⁶⁷⁰ en valt te zien dat die stijging in het verkeersvolume ook weer een stijging in de gerealiseerde aantallen ernstig gehinderden e.a. veroorzaken. ⁶⁷¹ Ten tweede: de Luchtvaartmaatschappijen laten achterwege het feit dat alle tabellen over de gelijkwaardigheidscriteria en realisaties steeds gebaseerd zijn op het (inmiddels meer dan twintig jaar oude) woningbestand uit 2005. In de Evaluaties wordt namelijk vergeleken met de gelijkwaardigheidscriteria uit 2013 (de 'grenswaarden' uit tabel 1 van de LVM zijn de gelijkwaardigheidscriteria uit 2013, vgl. dagvaarding rnr. 132). Die zijn dus gebaseerd op het woningbestand uit 2005 (zie dagvaarding, rnr. 47). Ten derde: gebruik van 48 dB Lden in plaats van 45 dB Lden geeft, zoals bekend, een aanzienlijke onderschatting van het aantal ernstig gehinderden. De aantallen in deze tabel zeggen dus niets over de <i>daadwerkelijke</i> aantallen belaste woningen, ernstig gehinderden of slaapverstoorden.

4.6 Vordering iii) RSG – de timing van het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie

760. RSG vordert onder iii) een verklaring voor recht jegens RBV en de Staat dat RSG bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie uitvoering dient te geven aan een vervanging of wijziging van het LVB, voor zover deze vervanging of wijziging is bekendgemaakt en van kracht is uiterlijk op de dag waarop RSG de capaciteitsdeclaratie vaststelt op grond van de IATA-kalender.
761. Ter onderbouwing van haar vorderingen stelt RSG dat voor de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie strakke, internationaal afgestemde tijdslijnen gelden, die betrekking hebben op het declareren van de capaciteit, en de aanvraag en uitgifte van slots.⁶⁷² Zij stelt dat "aanpassingen in de capaciteit na de vooraf vastgestelde deadlines uit de IATA-kalender (meer concreet: in de capaciteitsdeclaratie door RSG) slechts bij hoge uitzondering mogelijk [zijn]",⁶⁷³ en verwijst daarbij naar rechtsoverweging 4.18 uit het kort geding vonnis van de rechtbank Noord-Holland van 23 april 2025.

⁶⁷⁰ Evaluatie Gebruiksprognose Schiphol 2024, p. 7.

⁶⁷¹ Evaluatie Gebruiksprognose Schiphol 2024, p. 30. De realisaties zijn: aantal woningen met geluidbelasting 58 dB(A) Lden of meer: 8.200; aantal ernstig gehinderden met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden of meer: 96.600; aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lnight of meer: 2.000; aantal ernstig slaapverstoorden met een geluidbelasting van 40 dB(A) Lnight of meer: 10.900.

⁶⁷² Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 75.

⁶⁷³ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 78.

Vermoedelijk duidt zij op haar eigen stelling die in die rechtsoverweging wordt weergegeven:

RSG heeft op dit punt toegelicht dat het declareren van een hogere capaciteit ná de CapDec weliswaar onwenselijk is, maar - in spaarzame uitzonderingsgevallen - wel mogelijk is.⁶⁷⁴

762. Uit de volledige rechtsoverweging volgt echter dat het juist wél mogelijk is om na de capaciteitsdeclaratie een andere capaciteit is gedeclareerd (zelfs “ruimschoots” na de capaciteitsdeclaratie), en dat dat in de afgelopen jaren ook veelvuldig is gebeurd:

De Staat heeft ter zitting echter voldoende concreet toegelicht en onderbouwd dat het realiteit is dat de afgelopen jaren veelvuldig, en ook ruimschoots na de capaciteitsdeclaratie, door middel van addenda een hogere capaciteit is gedeclareerd. De Staat heeft diverse voorbeelden gegeven waarbij variërend van drie tot negen maanden na de initiële CapDec het aantal slots is verhoogd. RSG heeft op dit punt toegelicht dat het declareren van een hogere capaciteit ná de CapDec weliswaar onwenselijk is, maar - in spaarzame uitzonderingsgevallen - wel mogelijk is. Daarvoor is volgens RSG wel een basis nodig, die kan bestaan uit een aanwijzing van de Staat of een rechterlijke uitspraak. Eiseressen hebben dat niet weersproken, zodat de voorzieningenrechter ervan uitgaat dat het mogelijk is om de CapDec na 8 mei 2025 door middel van addenda aan te passen, indien een uitspraak in de bestuursrechtelijke procedure bij de Afdeling daartoe aanleiding geeft.⁶⁷⁵

763. Vanzelfsprekend kan dat dan ook indien een uitspraak van het Hof daartoe aanleiding geeft.

764. Voorts is RSG in haar toelichting niet duidelijk wanneer zij meent dat een LVB uiterlijk bekendgemaakt en van kracht moet zijn om mee te kunnen nemen bij het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. RSG stelt namelijk ook dat aan het vaststellen van de capaciteit nog een uitgebreid consultatieproces voorafgaat met betrokken stakeholders. Daarom zou het ook van belang zijn dat de uitkomst van de rechtszaak ook past binnen de internationaal afgestemde deadlines “en het daaraan voorafgaande (pre-)consultatieproces in het CSDS en het CCN”.⁶⁷⁶ Dat betekent volgens RSG dat “tien maanden voorafgaand aan het aanstaande IATA-seizoen duidelijk moet zijn welk juridisch kader van toepassing is op de capaciteit”.⁶⁷⁷ Ook in haar samenvatting spreekt RSG van een overgangstermijn van ten minste tien maanden.⁶⁷⁸ In het bijgevoegde schema van RSG is dat 27 januari 2025 in het winterseizoen 2025/2026 of 11 juni 2025 in het zomerseizoen 2026.⁶⁷⁹ Maar dat is niet wat RSG vordert. In haar vordering gaat het om de uiterlijke datum van het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie door RSG (in het schema uiterlijk 8 mei 2025 in het winterseizoen 2025/2026 of uiterlijk 2 oktober in het zomerseizoen 2026⁶⁸⁰). Het is onduidelijk hoe deze stellingen van RSG zich verhouden tot haar eigen vordering.

765. RSG heeft dan ook niet deugdelijk onderbouwd dat uiterlijk op de dag dat RSG de capaciteitsdeclaratie bekend moet maken in de IATA-kalender bekend moet zijn welk juridisch kader heeft te gelden. Uit het vonnis van de voorzieningenrechter volgt juist dat de capaciteitsdeclaratie ook nog ná het vaststellen daarvan middels addenda nog kan worden gewijzigd.

⁶⁷⁴ Rechtbank Noord-Holland, 23 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4390, r.o. 4.18.

⁶⁷⁵ Rechtbank Noord-Holland, 23 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4390, r.o. 4.18.

⁶⁷⁶ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 78.

⁶⁷⁷ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 78.

⁶⁷⁸ Memorie na tussenkomst RSG, randnr. 11 onder de tweede bullet.

⁶⁷⁹ Memorie na tussenkomst RSG, p. 36.

⁶⁸⁰ Memorie na tussenkomst RSG, p. 36.

766. Op basis van het voorgaande is er geen grond voor toewijzing van vordering iii) van RSG.

5 EIS EN CONCLUSIE IN HOGER BEROEP

5.1 Toelichting eiswijziging en vorderingen

767. RBV vordert in hoger beroep een bekrachtiging van hetgeen is toegewezen in eerste aanleg (r.o. 7.1 t/m 7.5). In aanvulling daarop meent zij dat er vorderingen ten onrechte zijn afgewezen, en wijzigt zij ten dele haar eis. Volledigheidshalve is haar volledige eis, dus haar vorderingen in eerste aanleg inclusief de eiswijzigingen in dit hoger beroep, hieronder opgenomen in 6.2. Een nadere toelichting op haar (gewijzigde) vorderingen, voor zover niet al volgt uit hetgeen hiervoor aangevoerd, volgt hieronder.

5.1.1 *De verschillende situaties in de gewijzigde gevorderde verklaring voor recht onder (1)*

768. Bij haar vorderingen strekkend tot een verklaring voor recht specificeert RBV bij wijziging van eis op welke perioden de gevorderde verklaringen zien. Daartoe onderscheidt RBV haar vordering (1) in verschillende situaties: de situatie waarin de Staat de vliegoperatie inricht of ingericht heeft conform het nooit ingevoerde LVB NNHS met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met het anticiperend (niet-)handhaven (de situatie die door de rechtbank is getoetst); en de (huidige) situatie waarin de vliegoperatie nog altijd wordt ingericht conform het nooit ingevoerde LVB NNHS, maar dan met een maximum van 478.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met het anticiperend (niet-)handhaven. Zoals RBV elders heeft toegelicht is het haar daarbij niet om het al dan niet wettelijk vastgestelde maximum te doen, maar om de daarmee samenhangende beslissing van de Staat om het anticiperend handhaven te continueren, en de feitelijke inbreuk die daar het gevolg van is.

5.1.2 *Verklaringen voor recht over de belangenafweging van art. 8 EVRM*

769. De rechtbank heeft de vordering van RBV dat de Staat onrechtmatig handelt door disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan (ernstige) hinder en (ernstige) slaapverstoring als gevolg van het vliegverkeer van en naar Schiphol in een andere bewoording toegewezen. De rechtbank heeft immers vastgesteld dat de Staat onrechtmatig handelt door niet "de juiste" door art. 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken. In r.o. 6.29.4 heeft de rechtbank geoordeeld dat i) de Staat niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij een passend gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden van het vliegverkeer van en naar Schiphol en ii) evenmin de betrokken belangen op passende wijze tegen elkaar heeft afgewogen. Uit het dictum, in samenhang met het lichaam van het vonnis, volgt dus dat de rechtbank daarbij zowel een materieel oordeel (er is geen passend gewicht toegekend aan de belangen van de omwonenden) als een procedureel oordeel (de afweging is niet deugdelijk gemaakt) heeft geveld over de schending van art. 8 EVRM. Voor zover het dictum van de rechtbank anders moet worden begrepen, grieft RBV daartegen. Zij handhaaft volledigheidshalve haar vordering daaromtrent.

770. Voor het procedurele onderdeel geldt dat de Staat er weinig blijk van heeft gegeven dat hij het dictum in samenhang heeft gelezen met het vonnis, en essentiële aspecten van de vereiste belangenafweging achterwege heeft gelaten, ook na het vonnis van de rechtbank. RBV heeft daarom reden gezien om in haar verklaring voor recht te specificeren welke onderdelen van de vereiste belangenafweging de Staat níét heeft uitgevoerd. Het gaat in vordering (1) onder b) dus om een gedeeltelijke instandhouding van het vonnis in eerste aanleg, en een aanvullende specificatie daarvan.

Volledigheidshalve heeft RBV de toegewezen vordering in de bewoording van de rechtbank – waarvan zij bekrachtiging verzoekt – ook toegevoegd aan haar gewijzigde eis.

5.1.3 *Vordering voor een tijdelijke maatregel ter beperking van de schade en termijn van het gebod*

771. RBV vordert onder (5) een bevel om de vastgestelde onrechtmatigheden te beëindigen binnen twaalf maanden, danwel binnen een andere redelijke termijn. Dat bevel is in eerste aanleg gedeeltelijk toegewezen, de Staat heeft daaraan (nog altijd) niet voldaan. Er zijn inmiddels bijna twee jaar verstreken sinds die vaststelling, en de Staat heeft sindsdien in zijn beleid alleen maar méér ruimte geboden aan de luchtvaartsector.
772. Hoewel RBV meent dat de Staat een aantal van de vastgestelde onrechtmatigheden wèl tijdig weg had kunnen nemen, bijvoorbeeld als het gaat om het terugvallen op het LVB 2008, volgt zij de Staat in zoverre dat een volwaardige oplossing niet bereikt kan worden binnen twaalf maanden.
773. Voor RBV is het van groot belang dat er, tot de vastgestelde schendingen worden weggenomen – hetgeen in ieder geval niet wordt gedaan met het Integrale LVB – de schendingen van de fundamentele rechten zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij wordt benadrukt dat de rechtbank heeft vastgesteld dat er sprake is van een jarenlange schending van de fundamentele rechten (die bovendien al in maart 2025 beëindigd had moeten zijn). In dit verband is ook van belang dat de Staat heeft duidelijk gemaakt dat hij bij eventuele vernietiging van de LVB-wijziging 2025, terug zal vallen op het anticiperend handhaven van het LVB NNHS met het maximumaantal van 500.000 vliegtuigbewegingen. Hij zal hoogstwaarschijnlijk hetzelfde standpunt innemen als het Integrale LVB zou worden vernietigd. Ook de Luchtvaartmaatschappijen en RSG vorderen voortzetting van het NNHS met (vermoedelijk) 500.000 vliegtuigbewegingen. Het risico is dus groot dat, als er geen ander bevel wordt opgelegd, de ernst van de schending van de fundamentele rechten zal verergeren in de tijd dat de Staat werkt aan een oplossing.
774. RBV vordert daarom een verklaring voor recht dat, tot het moment van ongedaanmaking van de vastgestelde onrechtmatigheden, het onrechtmatig is om op Schiphol meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toe te staan. Dat is de bovenkant van de bandbreedte die de Staat zelf noodzakelijk achtte voor het behoud van de hub-functie in 2022 (namelijk tussen de 400.000 en 440.000 vliegtuigbewegingen), en dat vormde dan ook het uitgangspunt van zijn beleid destijds. Sindsdien hebben er geen andere onderzoeken uitgegeven dat een hoger aantal vliegtuigbewegingen noodzakelijk zou zijn. Totdat de Staat een nieuwe, deugdelijke afweging gemaakt heeft, meent RBV dat het redelijk is om dit maximumaantal aan te houden. Subsidiair meent RBV dat er op zijn minst een standstill bewerkstelligd dient te worden, waarbij het aantal vliegtuigbewegingen niet meer mag toenemen ten opzichte van het aantal dat voor het gebruiksjaar 2026 is gedeclareerd.
775. Deze vordering dient ertoe te bewerkstelligen dat de schending van de fundamentele rechten wordt beperkt of op zijn minst niet verergert.
776. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat deze aantallen hoger zijn dan hetgeen volgens de Staat naar verwachting past binnen de grenswaarden van het LVB 2008 (te weten tussen de 400.000 – 410.000 vliegtuigbewegingen).⁶⁸¹ Een van de bevelen van de

⁶⁸¹ To70, Notitie nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 3 mei 2023 (productie 165 RBV), p. 1.

rechtbank waar wél binnen 12 maanden aan kan worden voldaan, is het stoppen met anticiperend handhaven en het inrichten van de afwikkeling van het vliegverkeer conform de grenzen van het LVB 2008. RBV benadrukt hierbij dat deze gevorderde bevelen complementair zijn: de Staat kan zowel de grenzen van het LVB 2008 respecteren als niet meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen toestaan. RBV heeft deze aantallen zekerheidshalve opgenomen, zowel voor het geval het bevel van de rechtbank om de geldende wet- en regelgeving te handhaven wordt vernietigd, als voor het geval het bevel in stand blijft, maar er discussie ontstaat over het passend jaarvolume van het LVB 2008 (hetgeen aannemelijk is: de Luchtvaartmaatschappijen hebben in de kort gedingprocedure aangevoerd dat er veel meer dan 400.000-410.000 in het LVB 2008 passen).

5.1.4 *Vorderingen omtrent Richtlijn Omgevingslawaaï*

777. Naar aanleiding van de besluitvorming van de Staat omtrent de geluidsdoelstelling in het Actieplan Omgevingslawaaï en de dreigende onrechtmatigheid die daarmee gepaard gaat, zoals toegelicht in deze memorie in onderdelen 2.2.4.6 en 3.5.3.3, heeft RBV haar vorderingen aangevuld (vordering (3) en (8)).

5.1.5 *Vordering omtrent gelijkwaardigheidscriteria*

778. RBV vordert een algemene verklaring voor recht (dus los van de specifieke periodes uit vordering (1)) dat de wijze waarop de Staat toepassing geeft (en heeft gegeven) aan de gelijkwaardigheidscriteria in strijd is met i) het vereiste van gelijkwaardige bescherming ex art. 8.17 lid 7 Wlv en/of art. 8 EVRM (vordering (2)). Zoals door RBV toegelicht, gaat dat dus terug tot en met het LVB 2008 als gevolg van het kabinetsstandpunt Schiphol 2006 en de actualisaties die de Staat heeft doorgevoerd in de gelijkwaardigheidscriteria in 2007.

5.1.6 *Vordering omtrent herijking van de belangenafweging*

779. In lijn met de overwegingen van de rechtbank omtrent de noodzakelijke herijking van de belangenafweging in het kader van art. 8 EVRM heeft RBV haar vorderingen aangevuld met vordering (6). Deze vordering is mede voortgekomen uit de argumentatie van de Staat in dit hoger beroep. De Staat heeft duidelijk gemaakt dat hij meent dat alle nieuwe inzichten verwerkt kunnen worden in de gelijkwaardigheidscriteria en die inzichten daarmee afdoende zijn meegewogen in het kader van art. 8 EVRM. RBV is met de rechtbank van oordeel dat de belangenafweging ex art. 8 EVRM een herijking vereist wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven (zoals nieuwe inzichten als een nieuwe BR-relatie, nieuwe onderzoeken over de gezondheidseffecten van het vliegverkeer, etc), en meent dat die belangenafweging ten minste elke vijf jaar zou moeten plaatsvinden.

5.2 **Integraal petitum in hoger beroep**

RBV vordert, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- 1) Voor recht te verklaren dat de Staat (i) gedurende de tijd dat de Staat de vliegoperatie heeft doen inrichten conform het nooit ingevoerde LVB NNHS met een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen in combinatie met het anticiperend (niet-) handhaven; en(/of) (ii) in de huidige vliegoperatie conform het nooit ingevoerde LVB NNHS met een maximum van 478.000 in combinatie met het anticiperend (niet-) handhaven, onrechtmatig heeft gehandeld (en/of handelt) door de in de processtukken omschreven handelswijze en meer specifiek door:
 - a) disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan (ernstige) hinder en (ernstige) slaapverstoring als gevolg van het vliegverkeer van en naar Schiphol;
 - b) niet de juiste door art. 8 EVRM en art. 7 EU Handvest vereiste belangenafweging te maken

- tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden (in zoverre het vonnis van de rechtbank te bekrachtigen), in het bijzonder door:
- i) Niet alle personen die ernstige hinder of slaapverstoring ondervinden kenbaar in de belangenafweging te betrekken;
 - ii) Niet alle relevante factoren die ernstige hinder en slaapverstoring veroorzaken kenbaar in de belangenafweging te betrekken;
 - iii) Niet de nieuwste inzichten over de gezondheidseffecten van ernstige hinder en slaapverstoring kenbaar in de belangenafweging te betrekken;
 - iv) Niet andere negatieve effecten van het luchtverkeer, waaronder gezondheids- en klimaatschade en externe veiligheid, cumulatief en kenbaar in de belangenafweging te betrekken;
 - v) De economische noodzaak voor het aantal toegestane vliegtuigbewegingen niet deugdelijk te onderzoeken en kenbaar in de belangenafweging te betrekken;
 - vi) Geen actuele gegevens te gebruiken bij het berekenen van (i) aantallen ernstig gehinderden en ernstig slaapverstoorden en (ii) de externe veiligheid;
- c) in strijd met zijn eigen analyse dat voor het economisch welzijn niet meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol noodzakelijk zijn, meer vliegtuigbewegingen toe te staan;
 - d) uit te gaan van een hogere toelaatbare jaargemiddelde geluidbelasting dan 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight (de WHO-richtlijnen) als gevolg van vliegverkeer van en naar Schiphol, zonder dat daarvoor de noodzaak is aangetoond;
 - e) burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en (ernstige) slaapverstoring door vliegverkeer van en naar Schiphol ondervinden (in zoverre het vonnis van de rechtbank te bekrachtigen), waaronder in ieder geval dient te worden begrepen dat (dreigende) overschrijdingen van vastgestelde maxima aan geluidbelasting tijdig en effectief in rechte kunnen worden aangekaart;
 - f) geen minimalisatieverplichting te hanteren voor de uitstoot van zeer schadelijke stoffen verbonden aan de vliegtuigbewegingen op Schiphol;
 - g) Geen toereikende en afdwingbare klimaatdoelstellingen vast te leggen voor het (vertrekkend internationale) vliegverkeer van Schiphol.
- 2) Voor recht te verklaren dat de wijze waarop de Staat invulling geeft (en heeft gegeven) aan de gelijkwaardigheidscriteria in strijd is met i) het vereiste van gelijkwaardige bescherming ex art. 8.17 lid 7 Wlv en/of ii) art. 8 EVRM;
 - 3) Voor recht te verklaren dat het in strijd is met de Richtlijn Omgevingslawaai, art. 8 EVRM en art. 7 EU Handvest om de reductiedoelstelling uit het Actieplan Omgevingslawaai 2024-2029 tussentijds aan te passen ten nadele van omwonenden;
 - 4) Voor recht te verklaren dat, tot het moment van ongedaanmaking van de vastgestelde onrechtmatigheden, het onrechtmatig is om op Schiphol meer dan 440.000 vliegtuigbewegingen (handelsverkeer) per jaar toe te staan; althans dat tot dat moment het aantal vliegtuigbewegingen niet mag toenemen ten opzichte van de vastgestelde capaciteit in het gebruiksjaar 2026 (1 november 2025 tot 31 oktober 2026);
 - 5) De Staat te bevelen om de vastgestelde onrechtmatigheden te beëindigen binnen twaalf maanden na de datum waarop het vonnis is betekend, althans een nader te bepalen redelijke termijn na betekening van dit vonnis, en daarbij in elk geval:

- a) het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol te reduceren en andere maatregelen te nemen opdat:
 - i) de jaargemiddelde geluidbelasting door het luchtverkeer niet hoger is dan 45 dB(A) Lden en 40 dB(A) Lnight (de WHO-richtlijnen), althans dat die niveaus zoveel mogelijk worden benaderd, in elk geval door nieuwe geluidruimte daar volledig voor in te zetten;
 - ii) rekening wordt gehouden met het directe verband tussen het aantal vliegtuigbewegingen enerzijds en ernstige hinder en slaapverstoring anderzijds;
 - iii) rekening wordt gehouden met andere (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren, in ieder geval door het invoeren van:
 - a. minima aan duur en aantal van rustperioden;
 - b. maxima aan het aantal vliegtuigpassages per tijdseenheid;
 - c. maxima aan de te dulden piekbelasting vanwege vliegverkeer;
 voor de verschillende relevante tijdsbestekken van de dag, de nacht en de randen van de nacht (23:00-24:00 en 05:00-07:00);
 - iv) de doelstellingen van de Luchtvaartnota en het Akkoord Duurzame Luchtvaart worden behaald;3.5.3
 - b) de geldende wet- en regelgeving te handhaven (in zoverre het vonnis van de rechtbank te bekrachtigen);
 - c) een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen, waarbij ten minste vereist is dat:
 - i) de rechtsbescherming toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen;
 - ii) de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen;
 (in zoverre het vonnis van de rechtbank te bekrachtigen), en
 - iii) (dreigende) overschrijdingen van vastgestelde maxima voor geluidbelasting tijdig en effectief in rechte kunnen worden aangekaart;
 - d) toereikende en afdwingbare klimaatdoelstellingen vast te leggen voor het (vertrekkend internationale) vliegverkeer van Schiphol;
 - e) althans door maatregelen te nemen die de rechtbank geraden acht;
- 6) De Staat te gebieden om de onder art. 8 EVRM vereiste belangenafweging ten aanzien van het luchtverkeer van en naar Schiphol zodra de omstandigheden daartoe aanleiding geven maar ten minste elke 5 jaar te herijken;
 - 7) De Staat te gebieden om, voor zover de rechtbank het doorlopen van de Europeesrechtelijke *balanced approach* procedure voor de maatregelen onder (5) verplicht acht, in die procedure geluidsdoelen te stellen conform de onder (5) genoemde uitgangspunten;
 - 8) De Staat te verbieden het Actieplan Omgevingslawaai dusdanig aan te passen dat het resterende percentage van de aldaar opgenomen voorgenomen hinderreductie ingevuld mag worden met geluidsreductie door autonomie vlootverstillings;

een en ander op straffe van een dwangsom van € 100.000 per dag dat de vastgestelde

onrechtmatigheid voortduurt; met veroordeling van de Staat in de kosten van de eerste aanleg (in zoverre het vonnis van de rechtbank te bekrachtigen); en met veroordeling van de Staat, RSG en de Luchtvaartmaatschappijen in de kosten van het hoger beroep.

5.3 Conclusie

RBV verzoekt het hof om bij arrest:

- De vonnissen waarvan beroep te bekrachtigen voor zover RBV daartegen geen grieven heeft gericht;
- De vonnissen te vernietigen voor zover de vorderingen van RBV daarin zijn afgewezen, en, opnieuw rechtdoende, deze vorderingen alsnog toe te wijzen, met inachtneming van de hiervoor omschreven eisenwijzigingen;
- De Luchtvaartmaatschappijen en RSG niet-ontvankelijk te verklaren in hun vorderingen, danwel hun vorderingen af te wijzen;
- De Staat te veroordelen in de kosten van eerste aanleg, en de Staat, RSG en de Luchtvaartmaatschappijen te veroordelen in de kosten van het hoger beroep;
- Het arrest zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.

Advocaat

6 PRODUCTIELIJST

139. Beslisnota d.d. 10 januari 2023, Experimenteerregeling na het beëindigen anticiperend handhaven Schiphol.
140. Commissie MER, Advies notitie reikwijdte en detailniveau voor het milieueffectrapport, 10 september 2024.
141. Beslisnota d.d. 3 september 2024, Indienen aangepast notificatiepakket balanced approach procedure Schiphol en informeren Tweede Kamer.
142. Kamerbrief d.d. 22 oktober 2024, Beantwoording vragen lid Kostic (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over krimp van luchtvaart en bescherming van burgers, gezondheid, natuur en klimaat.
143. Commissiedebat luchtvaart d.d. 24 oktober 2024, vastgesteld 28 november 2024, *Kamerstukken II 2024/25*, 31 936, nr. 1178.
144. NRC, 'Hoe PVV'er Barry Madlener in zijn eerste weken als minister van Infrastructuur de voorgenomen krimp van Schiphol terug liet draaien', 27 september 2024.
145. Beslisnota d.d. 20 augustus 2024, Balanced approach procedure.
146. Beslisnota d.d. 13 november 2024, Vervolgstappen uitkomst berekening balanced approach-procedure.
147. Presentatie IenW d.d. 8 november 2024, Balanced approach: stand van zaken.
148. Beslisnota d.d. 22 november 2024, Vervolg balanced approach procedure.
149. Beslisnota d.d. 4 december 2024, Agenderen ministerraad stand van zaken balanced approach-procedure.
150. Volkskrant, 'Brussel weerspreekt waarschuwing over krimp van Schiphol waar minister Madlener mee schermt', 16 december 2024.
151. Aanvullende gronden beroepsprocedure 202502813/2/R1, RBV e.a. d.d. 15 juli 2025.
152. Commissiedebat luchtvaart d.d. 9 april 2025, vastgesteld 20 mei 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29 665, nr. 561.
153. Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 22 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 29665, nr. 573.
154. Volkskrant, 'Minister Madlener schrapt zin uit krimpplan Schiphol, zodat luchtvaart weer sneller kan groeien', 8 mei 2025.
155. Volkskrant, 'Schiphol leek op weg om flink te krimpen. Waarom zwakt het kabinet dat plan nu af?', 1 september 2023.
156. Conceptmemo Handelingsperspectieven Natuurvergunning Schiphol
157. Kamerbrief d.d. 11 juli 2025, Vervolgstappen uitspraak natuurvergunning Schiphol.
158. Brief minister van Infrastructuur en Waterstaat aan eurocommissaris Tzitzikostas d.d. 22 mei 2025, balanced approach-procedure.
159. Kabinetsstandpunt Schiphol, april 2006.
160. NLR, Analyse actualisatie gelijkwaardigheidscriteria, januari 2008.
161. Kamerbrief d.d. 25 mei 2007, Evaluatie Schipholbeleid, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 665, nr. 46.

162. ILT, Staat van de luchtvaart 2025, mei 2025.
163. NRC, 'Wonen onder Schiphol: slapeloos, radeloos, rechteloos', 22 mei 2025.
164. Luchtvaartnieuws, 'Omwonenden stappen uit overleg uitbreiding Schiphol (Alderstafel)', 27 september 2008.
165. To70, Notitie nadere toelichting effect op jaarvolume bij beëindigen anticiperend handhaven op Schiphol, 3 mei 2023.
166. Kamerbrief d.d. 20 maart 2025, Beantwoording vragen Tweede Kamer in het kader van de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol.
167. NEF, The economics of air transport in Europe, part one: air transport and growth, 13 november 2025.
168. BEA, Kiezen voor kwaliteit en welvaart: Onderzoek naar vestigingsklimaat en belang luchtvaart, 4 juli 2023. Ingediend worden de samenvatting en hoofdstukken 1 en 5.
169. KiM, Verdieping en verbreding van "De Vliegende Hollander 2024", mei 2025. Ingediend wordt de samenvatting.
170. EEA, Environmental noise in Europe 2025, mei 2025. Ingediend worden de executive summary en hoofdstuk 3 en 7.
171. Brief ILT aan SG BZK en SG IenW, Handhaafbaarheidstoets Regeerprogramma, 5 augustus 2024.
172. Schiphol Group, Capaciteitsdeclaratie zomer 2023, 29 september 2022.
173. CE Delft, CO2-emissies van Nederlandse Luchtvaart, mei 2023. Ingediend worden de samenvatting, inleiding, methodiek en resultaten over Schiphol.
174. Follow the Money, 'Schiphol stoot op papier minder uit dan een paprikakweker en ontloopt zo miljoenen euro's aan CO2-heffing', 22 augustus 2023.
175. PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2025, 2025. Ingediend worden de samenvatting en de bevindingen.
176. Trouw, 'Voor het eerst in jaren stijgt de uitstoot van bedrijven: luchtvaart bereikt hoogste niveau ooit', 7 april 2025.
177. CE Delft, Nederlandse klimaatdoelen luchtvaart: Haalbaarheid met huidig beleid en mogelijke beleidsopties, november 2025.
178. The Guardian, 'Aviation industry is 'failing dramatically' on climate, insiders say', 6 mei 2025.
179. European Federation for Transport and Environment AISBL, Down to Earth: Why European aviation needs to urgently address its growth problem, januari 2025.
180. NLR, CO2 reduction targets for Amsterdam Airport Schiphol based on remaining IPCC CO2 budgets up to 2050, januari 2024.
181. Expertgroep effecten luchtvaartemissies op lokale luchtkwaliteit, Deskundigenoordeel over onderzoeken effecten luchtvaart op lokale luchtkwaliteit, 19 december 2024.
182. Brief MRS aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 3 september 2025, Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten van Schiphol.
183. Brief minister van Infrastructuur en Waterstaat aan MRS d.d. 28 november 2025, Adviesaanvraag Gezondheidsraad over gezondheidseffecten.
184. Follow the Money, 'Veiligheidsmodel rond Nederlandse vliegvelden stamt uit de digitale

oudheid', 17 december 2024.

185. ECA, Urban pollution in the EU, cities have cleaner air but are still too noisy, 2025.
186. RIVM-rapport 2023-0332, Aanvullende indicatoren van geluid van civiele luchtvaart voor de voorspelling van hinder en slaapverstoring, maart 2024. Ingediend worden pp. 1-26 & 50-56.
187. RIVM-rapport 2024-0057, Samen meten aan geluid en beleving rond de luchthaven Schiphol, maart 2024. Ingediend worden pp. 1-16 & 93-94.
188. NH Nieuws, 'NH Airtime: hoeveel stiller zijn stillere vliegtuigen nou echt?', 20 augustus 2024.
189. PAMV-consortium d.d. 28 maart 2024, Advies over vervolgactiviteiten naar aanleiding van uitkomsten van de PAMV-uitwerkfase.
190. GGD GHOR Nederland, Bijstellen geluidsdoel voor Schiphol slecht voor gezondheid omwonenden, 19 december 2024.
191. Hoge Gezondheidsraad, De gezondheidseffecten van vliegtuiglawaai en luchtverontreiniging in de omgeving van Brussels Airport, april 2024. Ingediend wordt de samenvatting.
192. Kamerbrief d.d. 21 mei 2024, Voortgang meten en rekenen luchtverkeergeluid.
193. RIVM-rapport 2023-0429, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Validatie Doc.29-model voor Schiphol, maart 2024. Ingediend worden de samenvatting en hoofdstuk 3.
194. RIVM-rapport 2023-0366, Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid (PAMV): Toepassingsbereik metingen en berekeningen van vliegtuiggeluid, maart 2024. Ingediend worden de samenvatting en hoofdstuk 4 en 5.