

ECLI:NL:RBDHA:2024:3734

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	20-03-2024
Datum publicatie	20-03-2024
Zaaknummer	C-09-632625-HA ZA 22-610
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Overheidsaansprakelijkheid; 8 EVRM; Wet luchtvaart

1.1. In deze procedure vordert RBV dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan ernstige hinder en slaapverstoring door luchtverkeer van en naar Schiphol, onder meer door in regelgeving uit te gaan van te hoge toelaatbare niveaus voor geluidbelasting. RBV bepleit dat de Staat moet uitgaan van de geluidsnormen die de Wereldgezondheidsorganisatie heeft opgesteld en/of van normen die een beschermingsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan het Luchthavenverkeerbesluit uit 2004. Ook vindt RBV dat de Staat burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming biedt tegen ernstige geluidshinder en slaapverstoring als gevolg van het luchtverkeer van en naar Schiphol. RBV vordert daarom ook dat de rechtbank de Staat beveelt om een einde te maken aan die onrechtmatige situatie, onder meer door het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol te reduceren en door praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden.

1.2. De Staat voert verweer. De Staat meent dat het aan de wetgever en niet aan de rechter is om een eerlijke balans te zoeken tussen de belangen van bewoners, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, mensen die op of rond Schiphol werken en de Nederlandse maatschappij als geheel. Daarbij wijst de Staat er op dat er al veel maatregelen zijn genomen ter beheersing van de geluidshinder, en dat er nieuwe maatregelen in de maak zijn.

1.3. De rechtbank komt kort gezegd tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidshinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. Door het ontbreken van adequate en

daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming. Daarbij komt dat in de handelswijze van de Staat steeds de hubfunctie en de groei van Schiphol voorop zijn gesteld en eerst zijn gewaarborgd; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Deze manier van belangen afwegen voldoet niet aan de eisen die het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in zaken als deze aan die belangenafweging stelt.

1.4. De rechtbank wijst de gevorderde verklaring voor recht daarom gedeeltelijk toe. De bevelen die RBV vordert, kan de rechtbank slechts voor een deel toewijzen. Het is aan de wetgever om, na een correcte weging van alle belangen die bij de luchtvaart betrokken zijn, concrete wet- en regelgeving op te stellen. De normen van de Wereldgezondheidsorganisatie zijn niet bindend, zodat de rechtbank die niet kan opleggen. Wel beveelt de rechtbank de Staat om de geldende wetgeving te handhaven. Verder beveelt de rechtbank dat de Staat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven roept die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, ook voor hen die buiten de huidige geluidscontouren wonen. Binnen deze rechtsbescherming moeten de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK Den Haag

Team Handel

Zaaknummer: C/09/632625 / HA ZA 22-610

Vonnis van 20 maart 2024

in de zaak van

STICHTING RECHT OP BESCHERMING TEGEN VLIEGTUIGHINDER,

te Aalsmeer,

eisende partij,

hierna te noemen: RBV,

advocaten: mrs. C. Samkalden en E. ten Vergert te Amsterdam,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat),

te Den Haag,

gedaagde partij,

hierna te noemen: de Staat,

advocaten: mrs. E.H.P. Brans en M.T. Peters te Den Haag.

1 Samenvatting

- 1.1. In deze procedure vordert RBV dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan ernstige hinder en slaapverstoring door luchtverkeer van en naar Schiphol, onder meer door in regelgeving uit te gaan van te hoge toelaatbare niveaus voor geluidbelasting. RBV bepleit dat de Staat moet uitgaan van de geluidsnormen die de Wereldgezondheidsorganisatie heeft opgesteld en/of van normen die een beschermingsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan het Luchthavenverkeerbesluit uit 2004. Ook vindt RBV dat de Staat burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming biedt tegen ernstige geluidshinder en slaapverstoring als gevolg van het luchtverkeer van en naar Schiphol. RBV vordert daarom ook dat de rechtbank de Staat beveelt om een einde te maken aan die onrechtmatige situatie, onder meer door het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol te reduceren en door praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden.
- 1.2. De Staat voert verweer. De Staat meent dat het aan de wetgever en niet aan de rechter is om een eerlijke balans te zoeken tussen de belangen van bewoners, Schiphol, luchtvaartmaatschappijen, mensen die op of rond Schiphol werken en de Nederlandse maatschappij als geheel. Daarbij wijst de Staat er op dat er al veel maatregelen zijn genomen ter beheersing van de geluidshinder, en dat er nieuwe maatregelen in de maak zijn.
- 1.3. De rechtbank komt kort gezegd tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidshinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. Door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming. Daarbij komt dat in de handelswijze van de Staat steeds de hubfunctie en de groei van Schiphol voorop zijn gesteld en eerst zijn gewaarborgd; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Deze manier van belangen afwegen voldoet niet aan de eisen die het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in zaken als deze aan die belangenafweging stelt.
- 1.4. De rechtbank wijst de gevorderde verklaring voor recht daarom gedeeltelijk toe. De bevelen die RBV vordert, kan de rechtbank slechts voor een deel toewijzen. Het is aan de wetgever om, na een correcte weging van alle belangen die bij de luchtvaart betrokken zijn, concrete wet- en regelgeving op te stellen. De normen van de Wereldgezondheidsorganisatie zijn niet bindend, zodat de rechtbank die niet kan opleggen. Wel beveelt de rechtbank de Staat om de geldende wetgeving te handhaven. Verder beveelt de rechtbank dat de Staat een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven roept die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden, ook voor hen die buiten de huidige geluidscontouren wonen. Binnen deze rechtsbescherming moeten de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

2 Inhoudsopgave

- 2.1. In paragraaf 3 van dit vonnis zal de rechtbank eerst beschrijven welke stukken er na het tussenvonnis van 15 november 2023, waarin beslist is dat RBV ontvankelijk is in haar vorderingen, aan het procesdossier zijn toegevoegd en hoe de procedure nadien is verlopen. In paragraaf 4 beschrijft zij de feiten waarvan de rechtbank bij de beoordeling is uitgegaan; in paragraaf 5 geeft zij kort weer wat

RBV heeft gevorderd en wat het verweer van de Staat inhoudt.

- 2.2. De kern van het vonnis staat in paragraaf 6. In die paragraaf beschrijft de rechtbank eerst welk juridisch kader op deze zaak van toepassing is, om daarna de vorderingen aan de hand daarvan te beoordelen. Een samenvatting van de beslissing staat in paragraaf 7.

3 De procedure

- 3.1. Na het tussenvonnis van 15 november 2023 zijn de volgende documenten aan het procesdossier toegevoegd:

- de akte overlegging producties 101-130 van RBV, ingekomen op 3 januari 2024;
- de akte overlegging producties 39-61 van de Staat, ingekomen op 3 januari 2024;
- de akte overlegging producties 62-73 van de Staat, ingekomen op 11 januari 2024;
- de akte overlegging producties 131-135 van RBV, ingekomen op 18 januari 2024;
- de akte overlegging productie 136 van RBV, ingekomen op 22 januari 2024;
- de akte overlegging producties 73-77 van de Staat, ingekomen op 22 januari 2024; en
- de akte overlegging producties 137-138 van RBV, ingekomen op 25 januari 2024.

- 3.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 30 januari 2024. Partijen zijn verschenen, bijgestaan door hun advocaten. De advocaten hebben een mondelinge toelichting gegeven aan de hand van spreek aantekeningen, die aan het procesdossier zijn toegevoegd. Partijen hebben vragen van de rechtbank beantwoord en op elkaar kunnen reageren. De griffier heeft aantekeningen gemaakt van wat er ter zitting is besproken. Deze aantekeningen zijn aan het griffiedossier toegevoegd.

- 3.3. Ten slotte is de datum bepaald waarop dit vonnis wordt gewezen.

4 De feiten

Geluidbelasting en de effecten daarvan

Geluidbelasting

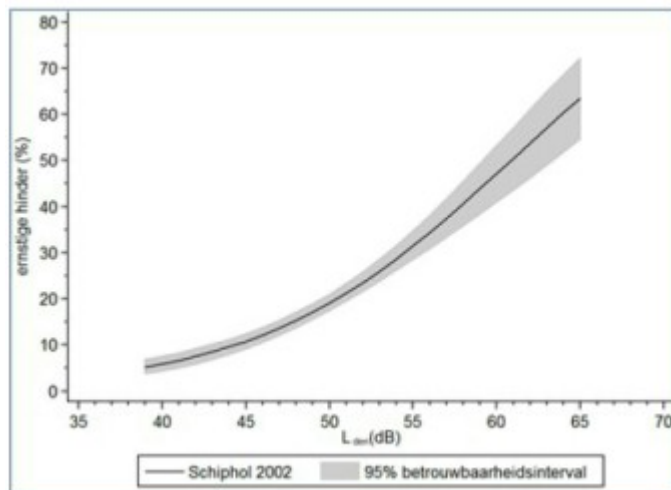
- 4.1. In de Wet luchtvaart (Wlv) komt de term geluidbelasting¹ voor. Deze term wordt in de wet zelf niet gedefinieerd; hij is overgenomen uit de Richtlijn omgevingslawaaï, waarover meer in 4.15. In dit vonnis betekent de term geluidbelasting door luchtverkeer: het geluid dat al het luchtverkeer van en naar Schiphol samen gedurende een jaar produceert. Bij de berekening van de geluidbelasting moeten op grond van de Wlv en de Richtlijn omgevingslawaaï verschillende factoren worden betrokken, zoals het aantal vliegbewegingen en de verdeling daarvan over de dag, de vliegroutes, het gebruik van de start- en landingsbanen en de vliegtuigtypen met bijbehorende prestatie- en geluidsgegevens.
- 4.2. In Nederland werd tot 2007 de geluidbelastingsindicator Ke2 voor de geluidbelasting in het gehele etmaal en LAeq3 voor de geluidbelasting tussen 23:00 en 6:00 uur gebruikt. In 2007 zijn deze

geluidbelastingsindicatoren uiteindelijk volledig vervangen voor de Europese geluidbelastingsindicatoren Lden4 en Lnight 5, waarbij geldt dat Lnight uitgaat van de gemiddelde geluidbelasting tussen 23:00 en 7:00 uur.⁶

- 4.3. Op basis van berekeningen van de geluidbelasting van het luchtverkeer op verschillende punten rondom een luchthaven kan een geluid(belasting)contour worden vastgesteld. Dat is een lijn op een landkaart die punten met dezelfde geluidbelasting afkomstig van dezelfde soort geluidbron met elkaar verbindt. In het gebied (de zone) binnen de contour is de geluidbelasting hoger; daarbuiten is de geluidbelasting lager. De geluidscontouren van Schiphol worden jaarlijks opnieuw vastgesteld, omdat de geluidbelasting varieert door weersomstandigheden, wijzigingen in de vliegroutes, het aantal vliegtuigbewegingen en de gebruikte typen vliegtuigen.

Geluidshinder, slaapverstoring en andere gezondheidseffecten

- 4.4. Geluidshinder⁷ en slaapverstoring zijn effecten die mensen ondervinden boven een bepaalde geluidbelasting door luchtverkeer. Naast de mate van geluidbelasting waaraan men wordt blootgesteld zijn ook andere (niet-equivalente) akoestische factoren bepalend voor de ervaren geluidshinder of slaapverstoring. Hierbij kan gedacht worden aan de frequentie en de tijdstippen waarop vliegtuigen overvliegen, het aantal vliegtuigen dat overvliegt, het aantal passages boven een bepaalde geluidsdrempel en de tijd die tussen de passages zit. Daarnaast spelen ook factoren die losstaan van het fysieke geluid een rol, de zogenaamde niet-akoestische hinderfactoren. Deze factoren vinden hun oorsprong in situationele, persoonlijke, contextuele of sociale omstandigheden, zoals de aantrekkelijkheid van de woonomgeving, de (on)voorspelbaarheid van het geluid, de angst voor de geluidbron en de mogelijkheid om het geluidsprobleem aan te kaarten.
- 4.5. De mate van geluidshinder of slaapverstoring die een groep mensen op een bepaalde locatie ondervindt, wordt berekend aan de hand van blootstelling-responsrelaties (BR-relaties), ook wel dosis-effectrelaties genoemd. Deze relaties zijn mede gebaseerd op vragenlijstonderzoeken⁸ die binnen de groep zijn gehouden en beschrijven welk aandeel van de mensen bij een bepaalde geluidbelasting gemiddeld genomen ernstig gehinderd of slaapverstoord is.⁹ Dit wordt uitgedrukt in een percentage. BR-relaties zijn niet universeel en zijn aan verandering onderhevig. De ervaren hinder kan in de loop van de tijd en naar plaats verschillen. Ook verschillen de onderzoeksmethodes die bij het afleiden van BR-relaties worden gehanteerd en de omstandigheden die daarbij worden meegewogen (bijvoorbeeld niet-akoestische hinderfactoren).
- 4.6. In de geluidbelastingindicator Ke werden de BR-relaties op een andere manier berekend dan bij de geluidbelastingindicatoren Lden en Lnight; het percentage van het aantal ernstig gehinderden op basis van de BR-relatie voor Lden is hoger dan het percentage op basis van de BR-relatie voor Ke.
- 4.7. Voor de berekening van de geluidshindereffecten van het luchtverkeer van en naar Schiphol in het kader van de hierna nog te bespreken gelijkwaardigheidscriteria (zie 4.21 en 4.22) wordt sinds 2006 gebruik gemaakt van een BR-relatie die gebaseerd is op de door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uitgevoerde Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol uit 2002 (de GES-2002; zie voetnoot 8). De BR-relatie die wordt gebruikt bij de bepaling van het aantal ernstig geluidgehinderden wordt in onderstaande figuur¹⁰ weergegeven:

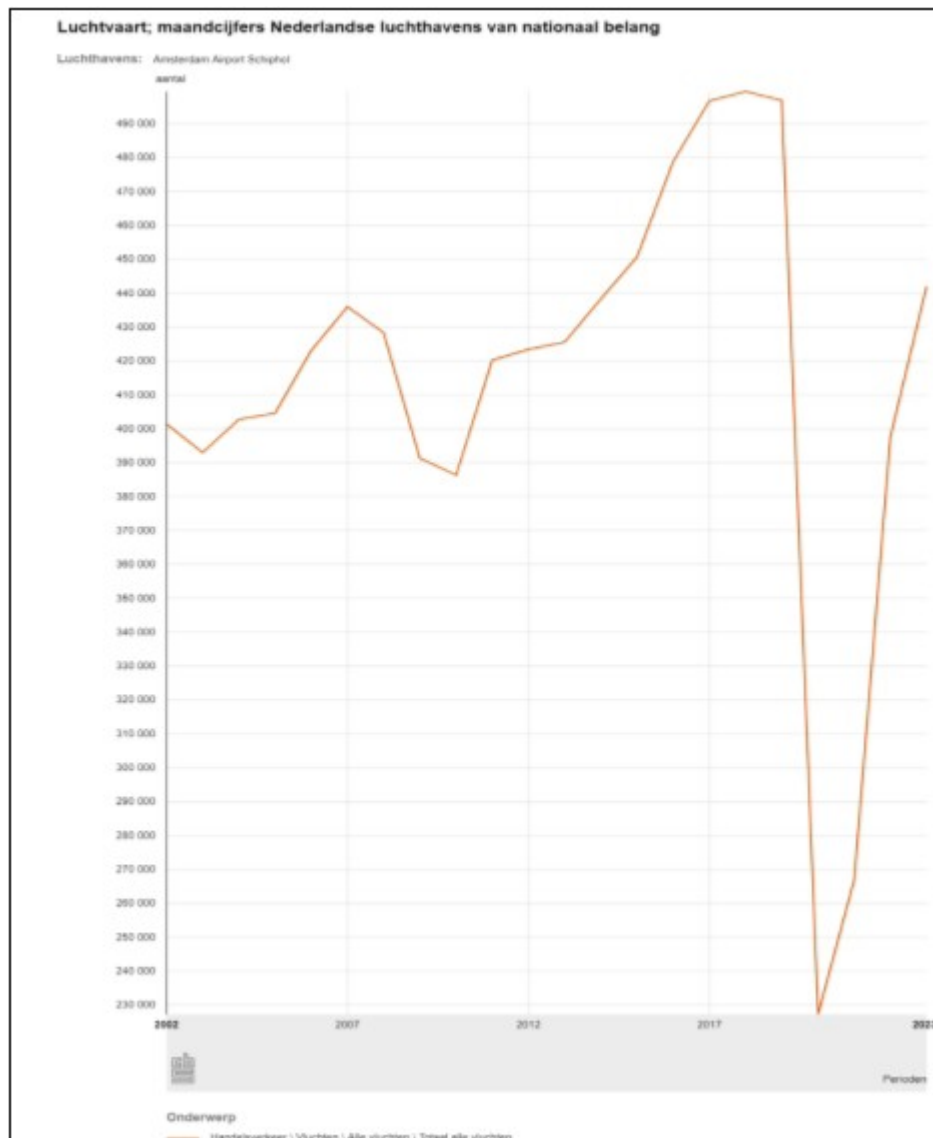


Bij de op basis van de GES-2002 vastgestelde BR-relaties is geen rekening gehouden met de invloed van niet-akoestische factoren.¹¹ In 2023 heeft het RIVM op basis van onderzoeksgegevens uit 2020 geconcludeerd dat de GES-2002 geen goede beschrijving meer is voor de huidige BR-relatie tussen vliegtuiggeluid en hinder en slaapverstoring rond Schiphol.¹²

- 4.8. De blootstelling aan omgevingsgeluid, zoals vliegtuiggeluid, kan naast hinder en slaapverstoring andere negatieve effecten hebben op de gezondheid. Daarbij kan worden gedacht aan hoge bloeddruk, stofwisselingsziekten, gehoorverlies en cognitieve problemen. Deze negatieve gezondheidseffecten zijn grotendeels het gevolg van de (lichamelijke en psychische) stress die geluid kan veroorzaken.¹³ Bovendien kunnen hinder en slaapverstoring op hun beurt ook leiden tot andere gezondheidsproblemen, zoals hart- en vaatziekten.¹⁴

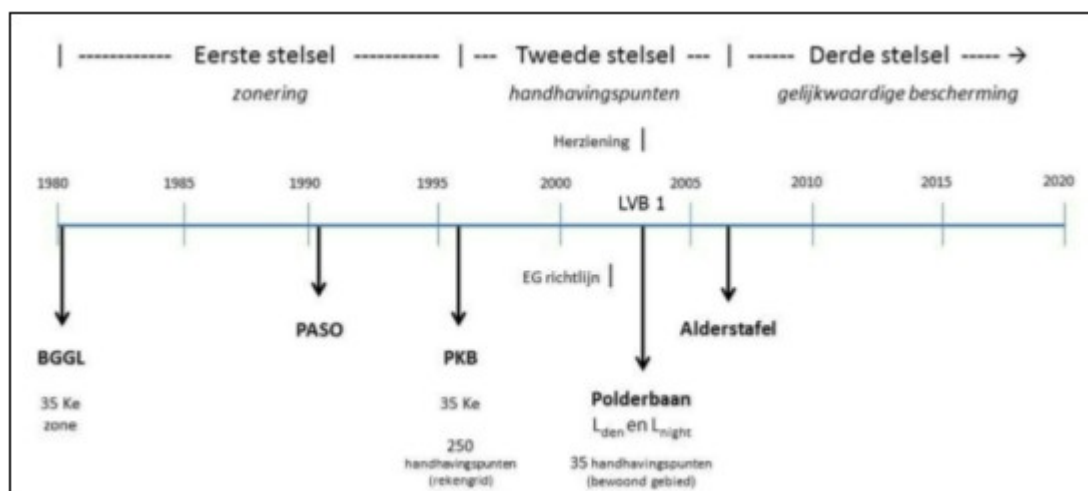
De ontwikkeling van het luchtverkeer van en naar Schiphol

- 4.9. Schiphol heeft sinds 2003 vijf lange start- en landingsbanen: de Aalsmeerbaan, de Buitenveldertbaan, de Kaagbaan, de Polderbaan en de Zwanenburgbaan.¹⁵ Vanaf de ingebruikname van het vijfbanenstelsel (waarover hierna meer) en met name vanaf 2010 is de Covid-19-periode buiten beschouwing gelaten het aantal vliegtuigbewegingen voor handelsverkeer¹⁶ van en naar Schiphol aanmerkelijk gegroeid, met een piek in de periode 2017-2019. In die periode waren er bijna 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar.



Het wettelijk kader

4.10. De geluidbelasting veroorzaakt door het luchtverkeer van en naar Schiphol is in de loop der jaren op verschillende manieren gereguleerd. In de onderstaande tijdlijn¹⁷ zijn de ontwikkelingen in de opeenvolgende handhavingssystemen vanaf 1980 tot 2020 weergegeven. Deze ontwikkelingen zullen hierna worden besproken.



Geluidzonering

- 4.11. In de jaren 1980 tot en met 1995, toen Schiphol nog vier start- en landingsbanen had, was de geluidbelasting door luchtverkeer van en naar Schiphol indicatief begrensd door een geluidzoneringsstelsel op basis van Ke- en LAeq-zones. Luchtverkeer mocht geen geluidbelasting veroorzaken die hoger was dan de geluidzones aangaven. De grenswaarde voor de maximale toegestane geluidbelasting in Ke-zones bedroeg 35 Ke18 en voor de LAeq-zones 26 dB(A)19.20 Binnen deze zonegrenzen (contouren) mocht de geluidbelasting wel hoger zijn.

De Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving

- 4.12. Op 22 december 1995 is de Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving (hierna: de PKB) vastgesteld. Daarin zijn de uitgangspunten, hoofdlijnen en belangrijkste maatregelen samengevat van het destijds door het kabinet voorgestelde beleid ten aanzien van de ontwikkeling van Schiphol en omgeving. De PKB kende een dubbele doelstelling: versterking van de *mainport*functie²¹ van Schiphol én verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu in de omgeving van Schiphol.²² De aanleg van een vijfde start- en landingsbaan (de huidige Polderbaan) was volgens het kabinet het beste alternatief om deze dubbele doelstelling te realiseren. Daarbij werd als uitgangspunt genomen dat de kwaliteit van de leefomgeving door het in gebruik nemen van de vijfde baan niet mocht verslechteren en met betrekking tot geluid beter zou zijn dan het beschermingsniveau dat gold op het moment dat nog vier start- en landingsbanen in gebruik waren.²³
- 4.13. In het PKB zijn indicatieve geluidszones opgenomen voor het vijfbanenstelsel, de 35 Ke-zone en de 26 dB(A) LAeq-zone. Om de 35 Ke-zone te handhaven werd gebruik gemaakt van 250 handhavingspunten die op maximaal 500 meter van de 35 Ke-contour lagen.²⁴ Het kabinet stelde zichzelf als doel om het aantal woningen binnen de 35 Ke-zone te reduceren van 15.100 in 1990 naar 10.000 in de periode na de ingebruikname van de vijfde baan (in 2003). Bij de bepaling van dit aantal is het woningbestand van het jaar 1990 gebruikt.²⁵ Dat betekent dat woningen die na 1990 gebouwd zijn maar binnen de 35 Ke-contour liggen niet worden meegenomen bij de berekening van het aantal woningen binnen de contour.
- Het plan om met het oog op de beoogde groei van het aantal vliegtuigbewegingen door de verdere ontwikkeling van Schiphol tot *mainport* een grotere geluidzone vast te stellen te weten een gereserveerde geluidzone met maximaal 12.600 woningen op basis van het woningbestand 1990 stuitte op kritiek van de Tweede Kamer en is daarom uit het PKB verwijderd.²⁶
- 4.14. In de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol, die kort na de PKB is vastgesteld, zijn de in 4.13 genoemde geluidszones definitief vastgesteld.²⁷

De Richtlijn omgevingslawaai

- 4.15. Sinds 18 juli 2002 is de Richtlijn omgevingslawaai²⁸ van toepassing. Deze richtlijn heeft als doel in de gehele Europese Unie een gemeenschappelijke aanpak te bepalen om de schadelijke gevolgen van blootstelling aan omgevingslawaai²⁹ te bestrijden. Om dat doel te verwezenlijken zijn geluidsindicatoren vastgesteld voor het meten van de langdurige blootstelling aan omgevingslawaai gedurende de dag en voor het meten van slaapverstoringen (Lden en Lnight). Daarnaast zijn de lidstaten op grond van de richtlijn verplicht om voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen per jaar geluidbelastingkaarten en actieplannen vast te stellen, ter voorkoming en vermindering van de hinder en andere schadelijke effecten veroorzaakt door geluidbelasting. Ook zijn er maatregelen in opgenomen gericht op het uitvoeren van de nationale actieplannen en de voorlichting van het publiek. De richtlijn vormt ook de basis voor het (waar nodig) ontwikkelen van EU-maatregelen om het lawaai van de belangrijkste geluidsbronnen, waaronder vliegtuigen, te verminderen.
- 4.16. De Richtlijn omgevingslawaai is in 2004 geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.³⁰ Daarvoor zijn destijds de Wet geluidhinder, de Wet Luchtvaart en Spoorwegwet gewijzigd.

De Wet luchtvaart, het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol

- 4.17. In 2003 is aan de Wet luchtvaart (Wlv) een nieuw hoofdstuk hoofdstuk 8 toegevoegd dat gericht is op Schiphol. Dit hoofdstuk biedt een grondslag voor het in gebruik nemen van het vijfbanenstelsel en de invoering van nieuwe stelsels van grenswaarden en van informatievoorziening en handhaving. Dat laatste hield verband met de gewijzigde gedachtegang over het stellen van volumegrenzen aan het luchtverkeer van de luchthaven Schiphol. In de memorie van toelichting is daar het volgende over opgemerkt:

Ten tijde van de PKB werden de veiligheids- en milieugrenzen vastgesteld mede aan de hand van een door de overheid opgesteld groeiscenario. Om deze grenzen de nodige «hardheid» mee te geven, werd ook het groeiscenario, in de vorm van volumeplafonds, vastgelegd. Thans is de gedachtegang kort gezegd dat een stelsel van veiligheids- en milieugrenzen geen bescherming moet bieden tegen aantallen vliegtuigen, passagiers of tonnen vracht, maar tegen de gevolgen van het daarmee samenhangende luchtverkeer. Het beleid van de overheid moet op de eerste plaats gericht zijn op het vaststellen van goede en handhaafbare veiligheids- en milieugrenzen. De overheid moet vervolgens een regime creëren waarbij de luchtvaartsector, binnen de gestelde grenzen, de ruimte krijgt om het groeipotentieel te ontwikkelen. Het is met name de sector zelf die (bijvoorbeeld door investeringen in de vloot of door verbetering van vliegprocedures) in staat is om tot een optimaal resultaat te komen mits daartoe de gelegenheid wordt geboden. De sector heeft ook de wens uitgesproken om zelf het groeipotentieel te ontwikkelen. In deze benadering past het minder dat de overheid een groeiscenario vaststelt. Het is de sector die aangeeft welk potentieel men ziet; op grond daarvan kan de overheid toetsen of die verwachtingen in de pas lopen en blijven.³¹

- 4.18. Uit titel 8.2 van de Wlv volgt dat nadere regels over de inrichting van het gebied op en rond de luchthaven en regels over het luchtverkeer van en naar de luchthaven worden vastgelegd in een luchthavenindelingsbesluit (LIB) respectievelijk een luchthavenverkeersbesluit (LVB).³² Voor de vordering zoals die is voorgelegd is alleen het LVB relevant.

- 4.19. Het LVB is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenverkeer met betrekking tot de aspecten (externe) veiligheid, geluid(shinder), lokale luchtverontreiniging en geur(hinder). Daartoe worden in het LVB onder meer grenswaarden voor deze aspecten gesteld.³³ Voor de bescherming tegen geluidbelasting gaat het allereerst om grenswaarden voor het totale volume van de geluidbelasting (TVG) gedurende een hele dag (24 uur; Lden) en gedurende de nacht (23:00 en 07:00 uur; Lnight).³⁴ Daarnaast zijn er grenswaarden voor de geluidbelasting in bepaalde handhavingpunten in of aan de rand van woongebieden nabij Schiphol. De grenswaarden voor het TVG dienen ter begrenzing van de totale geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer en deze zijn onafhankelijk van de feitelijke verdeling van de geluidbelasting over de omgeving in een (gebruiks)jaar.³⁵ De grenswaarden in de handhavingpunten dienen daarentegen ter beheersing van de verdeling van de geluidbelasting over de omgeving van Schiphol.³⁶ De grenswaarden zijn gebaseerd op voorspellingen over de (samenstelling van de) vloot op Schiphol en de verkeersafhandeling. Het betreft dan onder meer een inschatting van de dienstregeling (welke vliegtuigtypes op welk tijdstip van de dag waar naar toe vliegen) en het gebruik van de banen en routes. Het blijkt dat een dergelijke voorspelling veelal niet volledig uitkomt: de samenstelling van de vloot is anders, het baangebruik verschilt van hetgeen destijds aangenomen is, de werkelijke dienstregeling is anders dan voorspeld, etc. Dit heeft tot gevolg dat de geluidbelasting in de praktijk anders verdeeld is over de omgeving dan op basis van de berekeningen.³⁷

- 4.20. Uit de memorie van toelichting volgt dat het LIB en het LVB samen moeten zorgen voor bescherming ten aanzien van veiligheid en geluid. Het LVB begrenst de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer (onder meer) in termen van het externe veiligheidsrisico en geluidbelasting op bepaalde punten op de grond. Het aantal mensen dat getroffen wordt door die gevolgen, wordt begrensd door de bouw- en gebruiksbeperkingen waartoe het LIB verplicht. ³⁸

4.21. De wetgever vond dat het beschermingsniveau dat werd geboden door het eerste LIB, het eerste LVB en het nieuwe handhavingsregime gelijkwaardig moest zijn aan dat van de PKB. Om dat te bewerkstelligen zijn in Wet tot wijziging van de Wlv³⁹ overgangsartikelen opgenomen, waarin een aantal concrete regels voor een (per saldo⁴⁰) gelijkwaardige overgang van het oude stelsel (PKB) naar het nieuwe stelsel (LVB) is geformuleerd: de zogenoemde gelijkwaardigheidscriteria.⁴¹ De grenswaarden voor geluidbelasting waren in artikel XII van de Wet tot wijziging van de Wlv opgenomen:

- het aantal ernstig gehinderden binnen de te berekenen 20 Ke-contour bedraagt maximaal 45.000;
- het aantal mensen dat slaapverstoring ondervindt⁴² binnen de te berekenen 20 dB(A) LAeq-contour bedraagt maximaal 39.000;
- de te berekenen 35 Ke-contour omvat maximaal 10.000 woningen; en
- de te berekenen 26 dB(A) LAeq-contour omvat maximaal 10.100 woningen.

Deze aantallen moesten worden vastgesteld overeenkomstig de wijze waarop zij in de PKB waren vastgesteld. Daarnaast bepaalt artikel XII dat de ligging van de 35 Ke-contour het uitgangspunt vormt voor de ligging van de handhavingpunten (genoemd in 4.19).

4.22. Het stelsel van gelijkwaardigheidscriteria omvat een drietal parameters die voor het bepalen van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden vanwege vliegtuiggeluid van belang zijn, te weten geluidscontouren, woningbestand en de eerdergenoemde BR-relaties (zie 4.5 tot en met 4.7).

4.22.1. Geluidscontouren geven de geluidssituatie weer in het gebied rond of langs een geluidbron. Voor vliegtuiggeluid worden geluidscontouren van de geluidbelasting rond de betreffende luchthaven berekend en weergegeven. Geluidscontouren zijn de uitkomst van de berekeningen op basis van het overdrachtsmodel, de omvang van het luchtverkeer en de gegevens over geluidemissies van vliegtuigen.⁴³ Het gevolg van wijzigingen in de geluidscontouren is dat er ook wijzigingen in de waarden van de parameters van de gelijkwaardigheidscriteria optreden.⁴⁴

4.22.2. De gehanteerde woningaantallen worden beïnvloed door de omvang van nieuwbouw of de sloop van woningen in de beschouwde gebieden. Ook kan op grond van wijziging van regelgeving het begrip woning worden geherdefinieerd. Het gevolg van wijzigingen in woningaantallen is dat er ook wijzigingen in de waarden van de parameters van de gelijkwaardigheidscriteria optreden.⁴⁵

4.22.3. Ook veranderingen van de BR-relaties leiden tot wijzigingen in de waarden van de parameters van de gelijkwaardigheidscriteria.⁴⁶

4.23. De gelijkwaardigheidscriteria dienden als uitgangspunt voor onder andere de in het eerste LVB vastgestelde grenswaarden voor geluidbelasting uitgedrukt in de Europese geluidbelastingsindicatoren L_{den} en L_{night} . De vastgestelde grenswaarden moesten eenzelfde of betere bescherming bieden dan het beschermingsniveau dat is vastgelegd met de gelijkwaardigheidscriteria (dus: gelijk aan of beter dan de criteria geformuleerd in artikel XII van de Wet tot wijziging van de Wlv).⁴⁷

4.24. Ook de opvolgende besluiten moeten gelijkwaardige bescherming bieden.⁴⁸ Voor het LVB is dit vastgelegd in lid 7 van artikel 8.17 Wlv. Daarin staat:

Elk besluit, volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, biedt een beschermingsniveau ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste besluit.

In lid 4 van artikel 8.7 Wlv is eenzelfde soort bepaling voor het LIB opgenomen.

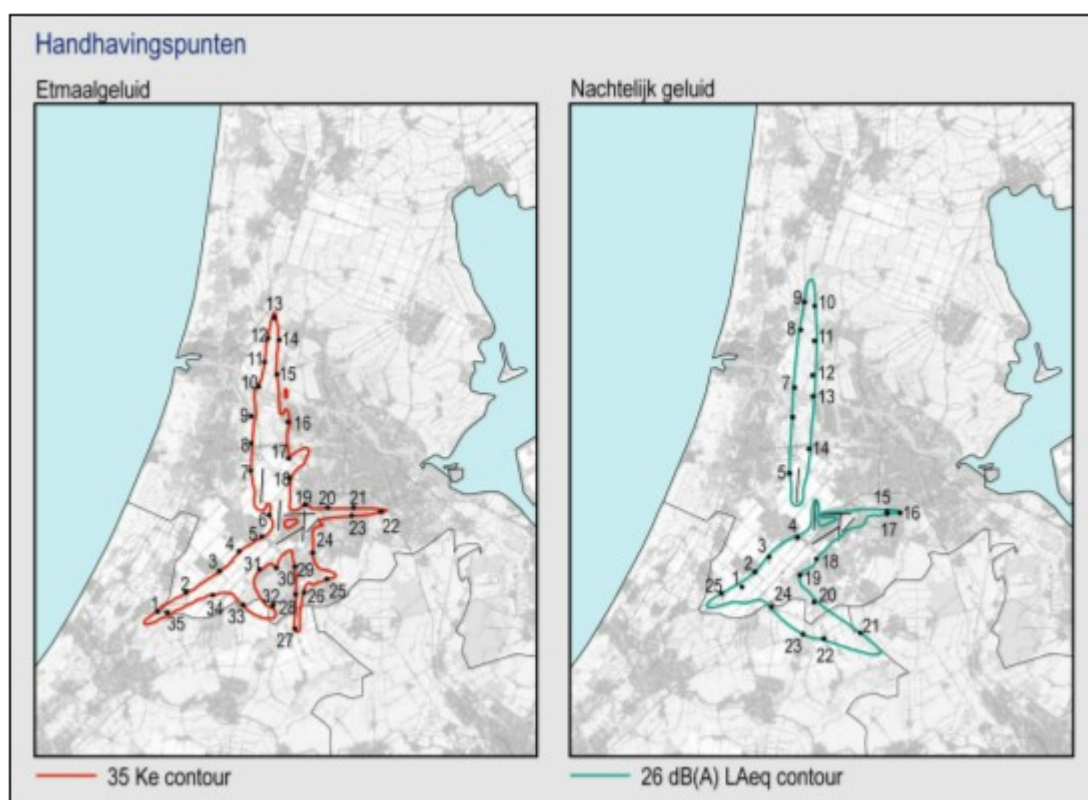
4.25.

Om te beoordelen of sprake is van een gelijkwaardig of beter beschermingsniveau, moet bij de voorbereiding van (een materiele wijziging van) een LIB of LVB een Milieueffectrapport(age) (MER) worden opgesteld. Daarin worden aan de hand van verschillende scenarios de milieueffecten in kaart gebracht. Een scenario bevat onder meer het aantal vliegtuigbewegingen, de verdeling hiervan over starts en landingen, de tijd van de dag, de typen vliegtuigen en de vliegpaden van deze vliegtuigen.

- 4.26. Tegen (een wijziging van) het LIB en LVB kan op dit moment⁴⁹ geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Dit volgt uit artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Wel kan via de bestuursrechtelijke weg worden verzocht om handhaving van de in de luchtvaartbesluiten vastgestelde regels en normen.

Het LVB 2004

- 4.27. Het LVB van 23 augustus 2004⁵⁰ (LVB 2004) wordt gezien als het eerste LVB.⁵¹ In het LVB 2004 is de bescherming tegen geluid uitgewerkt door grenzen te stellen aan de geluidbelasting in een ring van handhavingspunten in of nabij bewoonde gebieden rondom Schiphol. Die handhavingspunten liggen op of nabij de 35 Ke-contour (voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal) en op of nabij de 26 dB(A) LAeq-contour (voor geluidbelasting gedurende de nacht (van 23:00 uur tot 7:00 uur)). De geluidbelasting op een handhavingspunt mag niet hoger worden dan de grenswaarde die voor dat punt is vastgesteld. Het gaat om 35 handhavingspunten (met bijbehorende grenswaarden) voor de geluidbelasting gedurende het gehele etmaal en 25 handhavingspunten (met bijbehorende grenswaarden) voor de geluidbelasting gedurende de nacht (van 23:00 uur tot 7:00 uur), zoals volgt uit de onderstaande afbeelding.⁵²



- 4.28. De grenswaarden voor de handhavingspunten in het LVB 2004 zijn op basis van de Europese geluidbelastingindicatoren Lden en Lnight vastgesteld, op een zodanige wijze dat voldaan is aan de randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid van artikel XII van de Wet tot wijziging van de Wlv (zie 4.21).⁵³ Daarbij is gebruik gemaakt van de basisscenarios die de luchtvaartsector heeft aangeleverd. In die scenarios is de verwachting van de sector weergegeven van de ontwikkelingen in bepaalde jaren in de toekomst; in dit geval 2005 en 2010. In de memorie van antwoord bij de Wet tot wijziging van de Wlv is de werkwijze als volgt omschreven: ⁵⁴

Aan het basisscenario ontleende invoergegevens zijn ingevoerd in een rekenmodel dat de geluidbelasting uitrekent in Ke. Het basisscenario is bijgesteld tot de uitkomsten van het rekenmodel voldoen aan de randvoorwaarden in artikel XII van het wetsvoorstel () Uit het MER55 blijkt dat aan deze eisen is voldaan. Daarmee is ook voldaan aan de eisen die de PKB stelt. Vervolgens is met dezelfde invoergegevens nogmaals een berekening gemaakt, maar nu voor Lden. Deze berekening is uitgevoerd voor de handhavingspunten in de omgeving van de 35 Ke-contour. De gevonden waarden geven de grenswaarden in de handhavingspunten.

De grenswaarden voor de geluidbelasting in de nacht zijn op eenzelfde wijze vastgesteld.

Uit het Milieueffectrapport *Wijziging uitvoeringsbesluiten Schiphol*, maart 2004 (hierna: MER 2004) volgt dat in het bijgestelde (verkeers)scenario in 2005, naar boven afgerond, maximaal 508.000 vliegtuigbewegingen mogelijk waren.⁵⁶ In de nota van toelichting bij het LVB 2004 is daarover het volgende opgemerkt:⁵⁷

Het MER58 is op 26 maart door de initiatiefnemers aan het bevoegd gezag aangeboden. Op 2 april 2004 hebben de beide betrokken bewindspersonen het rapport aanvaard. De in het MER onderzochte alternatieven passen binnen de grenzen die aan een gelijkwaardige overgang van eerste naar gewijzigde besluiten zijn gesteld. Volgens de initiatiefnemers is het met de alternatieven mogelijk om binnen de grenzen en geldende regels voor geluid een maximum van 508.000 vliegtuigbewegingen te realiseren. Uit het MER valt op te maken dat de geluidbelasting rond de luchthaven als gevolg van dit scenario en de gekozen verdeling afneemt voor de Polderbaan en toeneemt voor de Zwanenburgbaan. Dit effect was beoogd en verwacht. Ten opzichte van het LVB en het LIB zoals die met ingang van 20 februari 2003 in werking zijn getreden, zal de geluidbelasting in het gebied bij Zaandam afnemen, terwijl de geluidbelasting bij Amsterdam-West en Amsterdam-Noord toeneemt. Dit heeft te maken met een intensiever gebruik van één van de uitvliegroutes op de Zwanenburgbaan. Daarenboven treedt als gevolg van een lager grenswaardenscenario een vermindering van de geluidbelasting op bij de overige banen.

4.29. Ook is daarin het volgende opgenomen:

3. Er is volgens insprekers geen juiste voorstelling van de werkelijkheid vanwege gebruik van verouderde gegevens (onder meer woningtellingen 1990) of gebrekkige gegevens die niet verifieerbaar zijn.

Vele insprekers geven aan dat de vergelijking met de situatie van 1990 geen goede voorstelling van zaken geeft. Inmiddels zijn er onder meer in Velsen vele huizen bijgebouwd, waarvan de bewoners zich miskend voelen in de woningtellingen die in de richtlijnen bij het MER zijn opgenomen.

Het bevoegd gezag heeft begrip voor de reactie van de insprekers. Er is echter een motief voor het weergeven van de milieu-effecten met de gegevens van 1990. In de PKB was 1990 de referentiesituatie voor de normen voor het vijfbanenstelsel van Schiphol. Deze referentie is in de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374; «Schipholwet») overgenomen. Net als in het eerdere MER, de MER Schiphol 200359, is daarom getoetst aan de referentiesituatie 1990.

Het is natuurlijk niet zo dat de ontwikkelingen daarna niet van belang zijn, en dat mensen die er niet woonden niet serieus worden genomen. Daarom bevat het MER ook een weergave van de meest actuele situatie.⁶⁰

4.30. Wat de exacte grenswaarden zijn, is vastgelegd in de artikelen 4.2.1 lid 3 en 4.2.2 lid 3 LVB 2004 en de daarin genoemde bijlagen. In lid 2 van de genoemde artikelen is de TVG bepaald: de grenswaarde voor het gehele etmaal is 63,46 dB(A) Lden en de grenswaarde voor de nacht is 54,44 dB(A) Lnight.

4.31. Toepassing van de gelijkwaardigheidscriteria leidde tot de volgende grenswaarden voor het beschermingsniveau van het LVB 2004:⁶¹

Parameter	Grenswaarde
-----------	-------------

	2004
het aantal woningen in de 35 Ke-contour	10.000
het aantal ernstig gehinderden binnen de 20 Ke-contour	33.500
het aantal woningen binnen de 26 dB(A) LAeq-contour	6.900
het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 20 dB(A) LAeq-contour	23.000

Omdat dit de grenswaarden zijn van het eerste LVB, dient op grond van artikel 8.17 lid 7 Wlv elk opvolgend LVB te worden getoetst aan deze grenswaarden.

het LVB 2008

4.32. Naar aanleiding van de uitkomsten van onder andere de evaluatie van het Schipholbeleid zoals dat is vastgelegd in hoofdstuk 8 van de Wlv, het LIB en het LVB en de analyse van de ontwikkeling van de mainport Schiphol heeft het Kabinet in 2006 voorstellen gedaan tot aanpassing van het beleid. Daarbij zijn de volgende twee uitgangspunten gehanteerd:

In de eerste plaats wil het Kabinet de positie van Schiphol als een van de belangrijkste hubs (een knooppunt van verbindingen) in Noordwest-Europa behouden. Het kabinet wil zorgen dat er groeiruimte is voor de verdere ontwikkeling van Schiphol.

In de tweede plaats erkent het kabinet dat het luchtverkeer in de ruime omgeving van Schiphol hinder veroorzaakt en wil die hinder zo veel mogelijk terugdringen, met name in het gebied verder van de luchthaven, waar de meeste mensen wonen die last hebben van het luchtverkeer, het zogeheten buitengebied. 62

Over het beschermingsniveau dat het nieuw te formuleren beleid moet bieden wordt onder meer het volgende opgemerkt:

Het kabinet heeft de wettelijke randvoorwaarde voor een beschermingsniveau dat gelijkwaardig of beter is dan het beschermingsniveau van de eerste Luchthavenbesluiten geconcretiseerd aan de hand van de volgende uitgangspunten.

Het kabinet hanteert de meest recente wetenschappelijke inzichten over veiligheidsrisicos, 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 luchtverkeer.

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, wordt de luchtvaartsector daar niet op afgerekend.

Het aantal ernstig gehinderden door vliegtuiggeluid mag bij wijziging van de Luchthavenbesluiten niet toenemen ten opzichte van het maximum dat binnen de eerste Luchthavenbesluiten mogelijk was. Net als voor de eerste Luchthavenbesluiten geldt een grens voor het aantal gehinderden met een hoge geluidbelasting (meer dan 58 dB Lden, vergelijkbaar met de 35 Ke die voor de eerste besluiten werd gehanteerd) en een grens voor het aantal gehinderden met een lagere belasting. Omdat juist verder van Schiphol de meeste gehinderden wonen, vergroot het kabinet het gebied waarop getoetst wordt op de hoeveelheid hinder van circa 52 dB Lden (vergelijkbaar met de 20 Ke die voor de huidige Luchthavenbesluiten werd gehanteerd) naar 48 dB Lden. De 48 dB Lden is een geluidsniveau dat bij een redelijk deel van de omwonenden nog hinder veroorzaakt en dat met een redelijke mate van nauwkeurigheid kan worden bepaald.

Het aantal slaapverstoorden mag niet toenemen ten opzichte van het maximum dat binnen de eerste Luchthavenbesluiten mogelijk was. Ook hiervoor wil het kabinet het gebied waarop de slaapverstoring wordt meegewogen vergroten (van 48 dB naar 40 dB Lnight), omdat de meeste slaapverstoorden juist verder van de luchthaven wonen.⁶³

4.33. Dit heeft ertoe geleid dat in 2007 de gelijkwaardigheidscriteria (en daarmee ook de parameters) van het eerste LVB, LVB 2004, voor onder andere geluidshinder zijn geactualiseerd, omdat de gegevens waarop die criteria waren gebaseerd sterk verouderd waren.⁶⁴ Bij de berekening van de nieuwe criteria is gebruik gemaakt van hetzelfde verkeersscenario als waarmee de beschermende werking van LVB 2004 is bepaald, zodat de actualisering niet tot meer of minder groei ruimte voor de luchtvaart zou leiden en ook niet tot meer of minder hinder.⁶⁵

4.34. Om tot de actualisatie te komen werd in de eerste plaats het woningbestand geactualiseerd; er werd niet meer gekeken naar het woningbestand van 1990, maar naar dat van 2005. Daarnaast werden de Nederlandse geluidsmaten Ke en LAeq vervangen voor Lden en Lnight. De 35 Ke-contour is hierdoor gewijzigd in de 58 dB(A) Lden-contour en de 26 dB(A) LAeq-contour in de 48 dB(A) Lnight-contour. De keuze voor de Europese geluidsmaten had tot gevolg dat de bestaande BR-relaties (op basis van de Nederlandse maten) niet meer gebruikt konden worden. Deze BR-relaties, die bovendien gebaseerd waren op onderzoek uit de jaren zestig van de vorige eeuw, zijn vervangen voor nieuwe BR-relaties gebaseerd op de GES-2002.⁶⁶ Ook werd de routemodellering gebaseerd op werkelijke vliegp patronen, zodat een realistischer beeld voor geluidbelasting in beeld kon worden gebracht.

Tot slot is ervoor gekozen om voor het bepalen van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden uit te gaan van een groter gebied dan voorheen om zo meer inzicht te krijgen in de hinder en slaapverstoring in verder van de luchthaven gelegen gebieden. Dat leidde tot een verruiming van de geluidscontouren.⁶⁷ De gevolgen van de verschillende actualisaties in 2007 zijn hieronder weergegeven.⁶⁸

Aantal woningen met een hoge geluidbelasting (etmaal)					
van	bescherming door 1e LVB	naar	geactualiseerd criterium		
	woningbestand 1990	verbeterde modellering	woningbestand 2005	van Ke naar Lden	
woningen	10 000 35 Ke	10 800 35 Ke	14 500 35 Ke	12 300 58 dB(A) Lden	
Aantal omwonenden dat ernstig wordt gehinderd door vliegtuiggeluid					
Van	bescherming door 1e LVB	naar	geactualiseerd criterium		
	woningbestand 1990	verbeterde modellering	woningbestand 2005	van Ke naar Lden	vergroting gebied
omwonenden met ernstige hinder	33 500 ¹ 20 Ke	40 500 20 Ke	47 500 20 Ke	77 000 52 dB(A) Lden	239 500 48 dB(A) Lden
Aantal woningen met een hoge geluidbelasting in de nacht					
van	bescherming door 1e LVB	naar	geactualiseerd criterium		
	woningbestand 1990	verbeterde modellering	woningbestand 2005	Van LAeq naar Lnight	
woningen	6 900 26 dB(A) LAeq	6 000 26 dB(A) LAeq	8 300 26 dB(A) LAeq	11 700 48 dB(A) Lnight	
Aantal omwonenden dat door vliegtuiggeluid ernstig in de slaap wordt gestoord					
van	bescherming door 1e LVB	naar	geactualiseerd criterium		
	woningbestand 1990	verbeterde modellering	woningbestand 2005	van LAeq naar Lnight	vergroting gebied
omwonenden met ernstige slaapverstoring	23 000 20 dB(A) LAeq	24 500 20 dB(A) LAeq	32 000 20 dB(A) LAeq	23 500 43 dB(A) Lnight	66 500 40 dB(A) Lnight

4.35. Dit leidde tot de volgende grenswaarden waaraan het beschermingsniveau van het LVB 2008 diende te voldoen:

Parameter	Grenswaarde 2007
het aantal woningen in de 58 dB(A) Lden-contour	12.300
het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden-contour	239.500
het aantal woningen binnen de 48 dB(A) Lnight-contour	11.700
het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight-contour	66.500

- 4.36. Over de verandering in de grenswaarden die de actualisatie teweeg heeft gebracht heeft de minister van Verkeer en Waterstaat⁶⁹ (hierna: de minister) in zijn brief van 25 mei 2007 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de zienswijze van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) op het onderzoek en de nieuwe criteria het volgende opgemerkt:⁷⁰

In Artikel XII lid c) van de Wet luchtvaart staat: «De 35 Ke-contour omvat maximaal 10 000 woningen, vastgesteld overeenkomstig de wijze waarop dit aantal in de PKB Schiphol en Omgeving is vastgesteld». De criteria voor gelijkwaardigheid zijn daarmee gekoppeld aan de wijze van berekening. Als de wijze van berekening verandert (in dit geval door de nieuwe routemodellering), heeft dit een verhoging van 800 voor het maximumaantal woningen in de 35 Ke-contour tot gevolg. Daarentegen daalt het maximaal aantal woningen met hoge geluidbelasting in de nacht met 900 woningen in het binnengebied.

De andere door het MNP geopperde optie, het terugschalen van het verkeervolume overdag zodat het aantal woningen binnen de 35 Ke uitkomt op 10 000, is in strijd met de randvoorwaarde zoals geformuleerd in het Kabinetsstandpunt Schiphol dat de actualisering niet mag leiden tot meer of minder groei ruimte voor de luchtvaart.

- 4.37. Deze geactualiseerde grenswaarden vormen de basis voor de toetsing op gelijkwaardigheid bij toekomstige wijzigingen van het LIB en het LVB.⁷¹

- 4.38. De gevolgen voor de geluidscontouren voor de etmaal- en nachtperiode zijn op onderstaande kaarten zichtbaar:⁷²



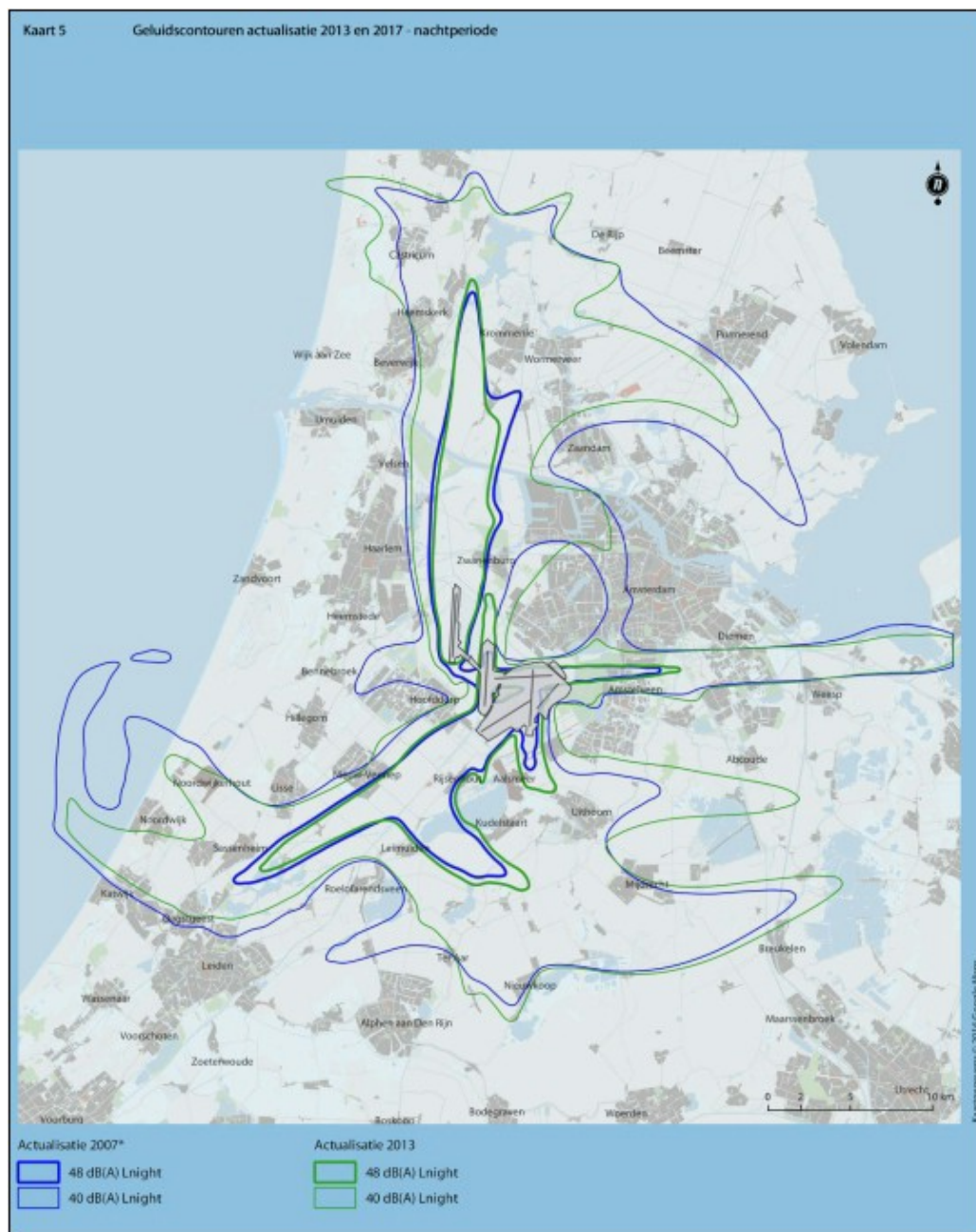
4.39. Vervolgens is in 2008 het LVB 2004 aangepast. In het LVB 2008 zijn de grenswaarden voor een aantal handhavingpunten gewijzigd om, binnen de in de wet voorgeschreven eis van gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving, een betere benutting van de milieuruimte mogelijk te maken. Gebleken was namelijk dat op sommige handhavingpunten de grenswaarde (bijna) werd bereikt of was overschreden, terwijl op andere punten nog geluidruimte over was. Met de wijziging van het LVB zou stagnatie in de ontwikkeling van de netwerkfunctie van Schiphol worden voorkomen en groei ruimte voor Schiphol worden gecreëerd. Door aanpassing van de grenswaarden van de handhavingpunten zou het aantal vliegtuigbewegingen op korte termijn (tot 2010) kunnen groeien tot 480.000 op jaarbasis.⁷³ Met het actualiseren van de grenswaarden werd dus bedoeld dat, binnen de eisen voor een gelijkwaardige bescherming, de grenswaarden in de handhavingpunten opnieuw werden vastgesteld met behulp van de actuele inzichten over, onder andere, de feitelijke verkeersafhandeling (baan- en routegebruik) en/of verkeersscenario's. Uitgangspunt was dat de overige onderdelen van het LVB hetzelfde zouden blijven.⁷⁴

4.40. In 2013 en 2017 zijn de gelijkwaardigheidscriteria nog twee keer geactualiseerd.⁷⁵ Dit betrof in 2013 een actualisatie van de methode voor de modellering van het baan- en routegebruik van een theoretisch model⁷⁶ naar een empirisch model en in 2017 van een empirisch model naar een hybride model. In 2017 werden ook nieuwe vliegprocedures aan de vliegproceduremodellering toegevoegd en

is het vliegtuiggeluidmodel geactualiseerd.⁷⁷ De resultaten van deze actualisaties voor de grenswaarden zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Parameter	Grenswaarde 2013	Grenswaarde 2017
het aantal woningen in de 58 dB(A) Lden-contour	12.200	13.600
het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A) Lden- contour	180.000	166.500
het aantal woningen binnen de 48 dB(A) Lnight-contour	11.100	14.600
het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight-contour	49.500	45.000

4.41. De gevolgen voor de geluidscontouren voor de etmaal- en nachtperiode zijn op onderstaande kaarten zichtbaar:⁷⁸



4.42. In 201079, 201280, 201681 en 201882 hebben er nog enkele aanpassingen van het LVB 2008 plaatsgevonden. Die aanpassingen hielden verband met gewijzigde aan- en uitvliegroutes en gewijzigde grenswaarden, het verlengen en vervroegen van de nachtperiode en het instellen van een maximum van 32.000 nachtvluchten.

Het Nieuw Normen en Handhavingssstelsel Schiphol (NNHS)

4.43. Naast de actualisatie van de gelijkwaardigheidscriteria en bijstelling van de grenswaarden door wijziging van het LVB vormde het gebrek aan flexibiliteit van de in het LVB vastgelegde stelsel van handhavingpunten (zie 4.19 en 4.27) aanleiding om in te zetten op een stelselwijziging. Daartoe werd de Alderstafel in het leven geroepen. In dat overlegorgaan, onder voorzitterschap van de oud-minister Alders, waren de rijksoverheid, de luchtvaartsector, bestuurders en bewoners uit de omgeving van Schiphol vertegenwoordigd.⁸³ De Alderstafel werd gevraagd te onderzoeken op welke wijze kon worden voorzien in een werkbare afspraak voor de middellange termijn waarmee de beschikbare milieuruimte (criteria voor gelijkwaardigheid) voor Schiphol kon worden benut en waarmee een balans zou worden bereikt tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheden voor gebruik van de ruimte rond de luchthaven.⁸⁴

4.44. Op 1 oktober 2008 bracht de Alderstafel een (tussen)advies uit over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn. In het advies werd een voorstel gedaan voor een nieuw normen- en handhavingssysteem Schiphol (NNHS) dat als minder complex en meer inzichtelijk dan het huidige stelsel van regulering via grenswaarden in handhavingpunten werd gezien. Het voorgestelde stelsel was gebaseerd op het systeem van strikt geluidspreferentieel baangebruik.⁸⁵ Dat hield in dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van een combinatie van start- en landingsbanen die op dat moment de minste geluidbelasting geeft. Met het inzetten van die baancombinaties kan, mits onder andere de weersomstandigheden dat toelaten, ervoor worden gezorgd dat zo min mogelijk over dichtbevolkt gebied wordt gevlogen. Dit was uitgewerkt in de volgende vier regels:

1. de eerste regel richt zich op het inzetten van de meest geluidspreferente baancombinatie; 2. de tweede regel richt zich erop dat er geen tweede start- of landingsbaan (de zgn. secundaire baan) wordt ingezet als het verkeersaanbod de capaciteit van de meest geluidspreferente baan niet overtreft;
3. de derde regel geeft aan hoe het verkeer over twee start- of twee landingsbanen moet worden verdeeld, in het geval er vanwege een start- of landingspiek twee startbanen of twee landingsbanen in gebruik zijn; en
4. de vierde regel stelt een maximum aan het aantal bewegingen op de vierde baan.⁸⁶

4.45. Daarnaast omvat het voorstel het systeem van maximaal toegestane hoeveelheid geluid (MHG) ter vervanging van het TVG. De MHG is een optelsom van het geluid dat geproduceerd kan worden binnen de gelijkwaardigheidscriteria, wanneer wordt uitgegaan van een gekozen scenario voor het gebruik van de luchthaven in een bepaald jaar. Die hoeveelheid geluid komt overeen met de hoeveelheid geluid waarbij één van de criteria voor gelijkwaardigheid bereikt wordt (of meerdere tegelijk). De regels voor het baangebruik zijn hierbij bepalend voor de lokale verdeling van de geluidbelasting en daarmee dus ook voor de ligging van de contour. De MHG wordt jaarlijks vastgesteld.⁸⁷

4.46. Nadat van 1 november 2010 tot 1 november 2012 met het NNHS was geëxperimenteerd, heeft de Alderstafel in 2013 geadviseerd om dit stelsel wettelijk te verankeren. Dit advies is door het kabinet overgenomen. Vooruitlopend op die wettelijke verankering is de verkeersafhandeling tot op heden uitgevoerd volgens de regels van strikt preferentieel baangebruik.

4.47. In een brief van 25 september 2015 heeft de minister de Tweede Kamer het volgende bericht: 88

Tot het moment waarop het nieuwe normen- en handhavingssysteem in de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving definitief van kracht is, zal uitgaande van een voorspoedige wetsbehandeling bij overschrijding van de grenswaarden in de handhavingpunten anticiperend gehandhaafd worden. Dit houdt in dat er bij overschrijding van de grenswaarden geen maatregel wordt opgelegd, indien blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het nieuwe stelsel. Dit zal na afloop van het gebruiksjaar beoordeeld worden. ()

4.48. Het NNHS is vastgelegd in een wetsvoorstel tot wijziging van de Wlv. Dat wetsvoorstel is in 2016 aangenomen, maar de wet is nog niet in werking getreden. Daarnaast is een ontwerp van het LVB opgesteld waarin het NNHS verankerd wordt (LVB NNHS). Dat ontwerp is op 16 februari 2021 in het kader van de in de Wlv vastgelegde voorhangprocedure toegestuurd aan de Eerste en Tweede Kamer. In dat ontwerp LVB NNHS is anders dan in de eerdere LVBs een maximumaantal vliegtuigbewegingen opgenomen. Het gaat om een maximaal aantal van 500.000 bewegingen per gebruiksjaar, waarvan maximaal 29.000 in de nacht. Ook zijn in het ontwerp LVB NNHS de hieronder weergegeven nieuwe, geactualiseerde, gelijkwaardigheidscriteria opgenomen. Hierbij is uitgegaan van het woningbestand van 2018.⁸⁹

Parameter	Grenswaarde 2018
het aantal woningen in de 58 dB(A) Lden-contour	12.000
het aantal ernstig gehinderden binnen de 48 dB(A)	186.000

Lden- contour	
het aantal woningen binnen de 48 dB(A) Lnight-contour	12.800
het aantal ernstig slaapverstoorden binnen de 40 dB(A) Lnight-contour	50.000

4.49. In april en november 2021 heeft de minister aan de Tweede Kamer laten weten dat het nog steeds het doel is om op zo kort mogelijke termijn het LVB NNHS te verankeren, maar dat dit door samenloop met de lopende complexe procedure voor een natuurvergunning voor Schiphol nog enige tijd kan duren.⁹⁰ In een brief van 19 april 2021 van de minister aan de Tweede Kamer is onder meer het volgende vermeld:

Dit [rechtbank: de invoering van het LVB NNHS] is belangrijk omdat er anders sprake blijft van een rechtsvacuüm waarbij wel volgens de regels van het NNHS inclusief de maximale capaciteit van 500.000 vliegtuigbewegingen wordt gevlogen, maar dit niet formeel in wet- en regelgeving is verankerd. Het beëindigen van het anticiperend handhaven is dus noodzakelijk om de rechtspositie van de omwonenden te verbeteren en vanwege rechterlijke uitspraken hierover.

4.50. Het LVB NNHS is nog steeds niet in werking getreden.

De Europese Geluidsverordening

4.51. Sinds 13 juni 2016 is de Europese Geluidsverordening⁹¹ van kracht. In deze verordening zijn regels vastgelegd voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens. De regels zijn gebaseerd op de principes van de evenwichtige aanpak (*balanced approach*) inzake het beheer van vliegtuiglawaai die zijn overeengekomen door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).⁹² Wanneer een lidstaat een geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen wil doorvoeren moet de zogenoemde *balanced approach* procedure worden doorlopen. Geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen mogen alleen worden ingevoerd wanneer andere maatregelen van de evenwichtige aanpak niet voldoende zijn om de specifieke doelstellingen inzake de bestrijding van geluidshinder te halen. Voordat lidstaten exploitatiebeperkingen kunnen invoeren, moeten zij de overige lidstaten, de Europese Commissie en de relevante belanghebbende partijen daar zes maanden van tevoren kennis van geven. De Commissie kan binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van de kennisgeving de procedure toetsen. Indien de Commissie van oordeel is dat de procedure niet in acht is genomen, stelt zij de lidstaat daarvan in kennis die, op haar beurt, de Commissie op de hoogte stelt van de acties die zij van plan is te nemen alvorens de exploitatiebeperking wordt ingevoerd.

Handhaving van het LVB

4.52. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met de handhaving van het LVB en moet erop toezien dat Schiphol, Luchtverkeerleiding Nederland (LVNL) en de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van Schiphol zich houden aan de normen van het LVB. De ILT toetst voor elk handhavingspunt de berekende hoeveelheid geluid aan de grenswaarde zoals die in het betreffende gebruiksjaar geldt. Dat gebeurt na afloop van een gebruiksjaar aan de hand van het daadwerkelijke luchtverkeer in dat jaar. Bij overschrijding van een grenswaarde uit het LVB is de ILT in beginsel verplicht om maatregelen op te leggen, om te voorkomen dat de overschrijding zich opnieuw voordoet. Zoals ook blijkt uit de hiervoor onder 4.47 aangehaalde brief van de minister worden sinds de start van het NNHS-experiment aan de overschrijding van grenswaarden echter geen consequenties verbonden als die overschrijding het gevolg is van vliegen in overeenstemming met de regels voor preferentieel baangebruik.

4.53. Vanaf 2014 zijn de grenswaarden per etmaal voor meerdere handhavingspunten overschreden.⁹³ In 2016, 2017 en 2018 was er een overschrijding in vier handhavingspunten, in 2019 in vijf handhavingspunten, en in 2021 in één handhavingspunt. Deze overschrijdingen in 2017, 2018 en 2019

waren het gevolg van het vliegen volgens de regels van het NNHS. Voor de overschrijding in 2021 gold dat niet. Naar aanleiding van deze overschrijding heeft de ILT maatregelen opgelegd aan Schiphol en LVNL.⁹⁴

Nadeelcompensatie

4.54. In 1998 is het Schadeschap Luchthaven Schiphol opgericht om verzoeken tot schadevergoeding te behandelen die verband hielden met de PKB en de daaropvolgende besluiten. Het Schadeschap is in per 1 juni 2020 opgeheven. De taken van het Schadeschap zijn toen overgeheveld naar het schadeloket van Rijkswaterstaat.

4.55. Sinds 2023 kunnen omwonenden van Schiphol op basis van de Beleidsregel nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid luchthaven Schiphol in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in gederfd woongenot als gevolg van overschrijding van de grenswaarde in een handhavingspunt in de buurt van hun woning waartegen de ILT vanwege het uitgangspunt van anticiperend handhaven niet is opgetreden.⁹⁵

Feitelijke maatregelen

4.56. Naast regulering van de geluidbelasting worden ook feitelijke maatregelen getroffen om de negatieve effecten van het luchtverkeer van en naar Schiphol terug te dringen.

4.57. In de periode 1984-2012 zijn in het kader van het geluidsisolatiebeleid Schiphol ongeveer 13.000 geluidsgevoelige objecten geïsoleerd. Met de Regeling gevelisolatie Schiphol 2023⁹⁶ wordt beoogd om ongeveer 660 woningen te isoleren die worden blootgesteld aan een geluidbelasting van 60 dB(A) Lden of hoger. Bij de bepaling van die geluidscontour is in lijn met de voorgenomen reductie van het aantal vliegtuigbewegingen (zie hierna 4.74) uitgegaan van 440.000 vliegtuigbewegingen.

4.58. Om de hinder van het luchtverkeer voor omwonenden van Schiphol (verder) te beperken, hebben de deelnemers aan de Alderstafel in het convenant Hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn uit 2008 naast afspraken over onder andere de ontwikkeling van de capaciteit van Schiphol (maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar in de periode 2010-2020) en het (geluidspreferentieel) baangebruik een aantal hinderbeperkende maatregelen vastgelegd. Het totaalpakket aan hinderbeperkende maatregelen moest in 2020 leiden tot een reductie van ten minste 5% van ernstig gehinderden in de 48 dB(A) Lden ten opzichte van de grens voor gelijkwaardigheid. Onder gelijkwaardigheid wordt volgens het convenant verstaan: ⁹⁷

gelijkwaardigheid volgens de gelijkwaardigheidscriteria gebaseerd op artikel 8.17 lid 7 van de Wet luchtvaart, zoals laatstelijk geactualiseerd bij brieven van de minister van V&W aan de Tweede Kamer van 25 mei 2007 en 3 maart 2008.

Voorbeelden van deze maatregelen zijn het wijzigen van vliegroutes, het aanbrengen van geluidscribbels en het in duur verlengen van de nachtprocedures voor landend en startend luchtverkeer.

4.59. De Alderstafel heeft er bij de evaluatie van het convenant in 2013 op gewezen dat de mogelijkheden van hinderbeperkende maatregelen uitgeput raken. De partijen bij het overleg wijzen erop dat de meest kansrijke en significante hinderbeperking al is bereikt en dat verdere lokale optimalisatie hoogstwaarschijnlijk ten koste gaat van andere gebieden. Nieuwe kansen zijn volgens de Alderstafel beperkt tot mogelijke innovaties in de start- en landingsprocedures en in de vlootontwikkeling. Bij de evaluatie is geconcludeerd dat de 5% hinderbeperking in 2020 met de tot en met 2012 gerealiseerde maatregelen wordt bereikt.⁹⁸

4.60. Naar aanleiding van een Kamerbrief van de minister van 5 juli 2019 hebben Schiphol en de LVNL een uitvoeringsplan hinderreductie opgesteld, waarin maatregelen zijn opgenomen om hinder te beperken.

Via de website www.minderhinderschiphol.nl wordt het publiek op de hoogte gehouden van de uitvoering van die en nieuwe maatregelen. Een van die maatregelen is het gebruik van stillere vliegtuigen. Via de luchthaventarieven wordt het gebruik van die vliegtuigen gestimuleerd en het gebruik van oude lawaaige vliegtuigen ontmoedigd. Ook de wijziging van de regeling operationele beperkingen lawaaige luchtvaartuigen Schiphol moet daaraan bijdragen.

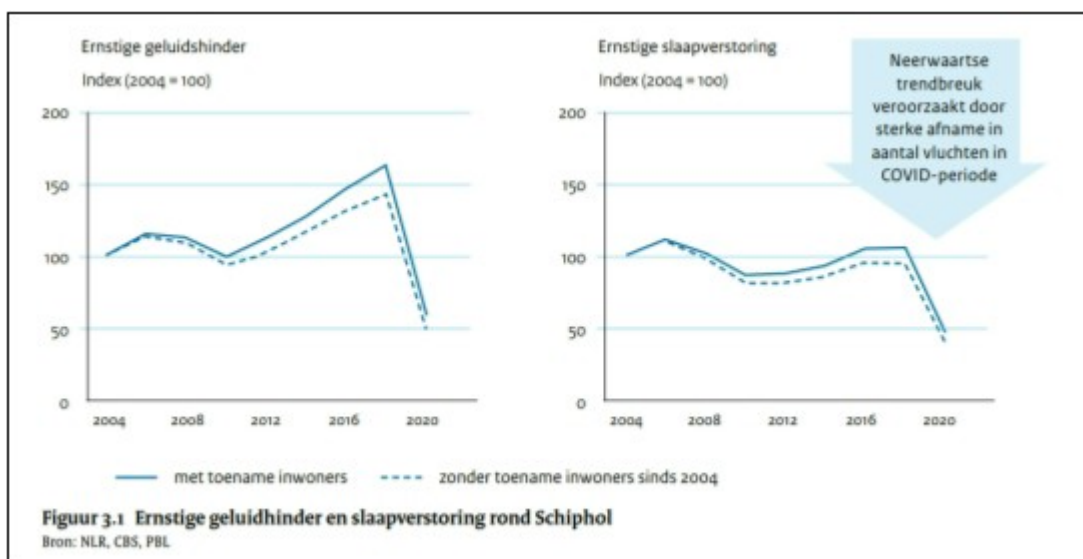
Geluidbelasting rond Schiphol

- 4.61. In 2022 is onderzoek gedaan naar de geluidbelasting (L_{den} en L_{night}) van het luchtverkeer rond Schiphol in de periode 2012-2018.⁹⁹ Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens van meetstations van het Noise Monitoring System rondom Schiphol (NOMOS).¹⁰⁰ Uit dat onderzoek volgt dat de totale (gemeten) geluidbelasting in die periode met 3,6 L_{den} en 3,1 L_{night} is afgenomen, terwijl het aantal vliegbewegingen is toegenomen. De afname van de geluidbelasting is volgens de onderzoekers (gedeeltelijk) te verklaren door het feit dat vliegtuigen stiller zijn geworden.
- 4.62. Uit het *Compendium voor de leefomgeving* volgt dat ondanks de groei van het handelsverkeer in de periode 2000-2018, de totale oppervlakte van de gebieden binnen de 48 en 58 dB(A) L_{den} -contouren in die periode weinig is veranderd.¹⁰¹

Ernstige geluidshinder en slaapverstoring rond Schiphol

Binnen de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren

- 4.63. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in de Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022¹⁰² de ontwikkeling van het aantal ernstig gehinderden en (ernstig) slaapverstoorden binnen de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren inzichtelijk gemaakt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de situatie waarbij wel rekening is gehouden met de toename van het aantal inwoners door de toename van het aantal woningen en de situatie waarin die toename buiten beschouwing blijft. Dat laatste is in overeenstemming met de politieke keuze om de toename van hinder door meer woningen de luchtvaart niet aan te rekenen (zie 4.32).



- 4.64. Het PBL stelt vast dat de ernstige geluidshinder voor omwonenden van Schiphol die zijn blootgesteld aan een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of meer tot 2018 (het jaar waarin Schiphol zijn maximale

capaciteit van 500.000 nagenoeg bereikte) sterk is toegenomen sinds 2004 (het eerste volledige jaar met het vijfbanenstelsel); met ongeveer 40% zonder rekening te houden met de toename van het aantal inwoners door woningbouw en met ongeveer 60% als daarmee wel rekening wordt gehouden. In 2018 ondervonden 173.000 van de 819.000 inwoners binnen het gebied met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden of meer ernstige hinder. (Ernstige) slaapverstoring kwam in dat jaar voor bij circa 22.000 van de 220.000 inwoners binnen de 40 dB(A) Lnight.¹⁰⁴

Buiten de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren

- 4.65. In het kader van de evaluatie van het Schipholbeleid heeft het MNP de feitelijke omvang en de effecten die het luchtverkeer met zich meebrengt voor het totale gebied waar overlast van het luchtverkeer aan de orde is geprobeerd in kaart te brengen. Daarbij is onder meer vastgesteld dat in de periode van 1990 tot aan de opening van de vijfde baan de totale geluidsoverlast door het luchtverkeer met ongeveer 40% is afgenomen door onder andere de komst van nieuwe, stillere vliegtuigen. Over de periode na de ingebruikname van de vijfde baan wordt in het onderzoeksrapport opgemerkt dat verwacht wordt dat de geluidshinder in die periode stabiliseert en de slaapverstoring licht (+20%) toeneemt. ¹⁰⁵ Het MNP heeft de omvang van de ernstige geluidshinder binnen de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren bepaald met de op de GES 2002 gebaseerde BR-relaties, afgezet tegen de totale geluidsoverlast binnen het studiegebied. Daaruit blijkt onder andere dat in 1990 en op het moment van rapportage (2005) ongeveer 3% van het totale aantal ernstig gehinderden binnen het totale studiegebied binnen de 35 Ke-contour woonde en dat 1 à 2% van het totale aantal (ernstig) slaapverstoorden binnen de 26 dB(A) Laeq-contour woonde.¹⁰⁶
- 4.66. Dat ernstige geluidshinder en slaapverstoring (veel) vaker voorkomt in de gebieden buiten de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren wordt onder andere bevestigd in onderzoeken van de GGD Kennemerland uit 2016 en 2020¹⁰⁷, het hierna te bespreken rapport van het RIVM uit 2019 en in de Milieueffectrapportage *Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol*, november 2020 (hierna: MER 2020). In het laatstgenoemde rapport is voor de situatie van 500.000 vliegtuigbewegingen in 2020 inzichtelijk gemaakt hoeveel woningen en ernstig gehinderden zich in het gebied met een geluidbelasting vanaf 45 dB(A) Lden bevinden, met de kanttekening dat het onzeker is of het toegepaste rekenmodel en de invoergegevens geschikt zijn om dit nauwkeurig in kaart te brengen.

Vergelijking drempelwaarde geluidbelasting voor de situatie bij 500.000 vliegtuigbewegingen in 2020 - etmaalperiode		
Aspect	≥ 48 dB(A) Lden	≥ 45 dB(A) Lden
Aantal woningen	257.900	608.800
Aantal ernstig gehinderden	129.100	227.500

Geconcludeerd wordt dat de aantallen woningen en ernstig gehinderden in het gebied met een geluidbelasting van 45 dB(A) tot 48 dB(A) Lden circa twee keer zo groot zijn als de aantallen in het gebied met een geluidbelasting vanaf 48 dB(A) Lden. Het gebied met een geluidbelasting vanaf 45 dB(A) Lden is ook circa twee keer zo groot als het gebied met een geluidbelasting vanaf 48 dB(A) Lden.¹⁰⁸

WHO-richtlijnen

- 4.67. In 2018 heeft de World Health Organisation (WHO) in de *Environmental Noise Guidelines for the European Region* aanbevelingen gedaan voor de bescherming van de volksgezondheid tegen de blootstelling aan geluid veroorzaakt door wegverkeer, spoorwegverkeer, luchtvaart en windturbines (hierna ook: WHO-richtlijnen). De WHO-richtlijnen zijn gebaseerd op de nieuwste wetenschappelijke inzichten over de gezondheidseffecten van geluid. Voor de geluidbelasting door luchtverkeer zijn vertaald naar het Nederlands de volgende aanbevelingen geformuleerd:¹⁰⁹

Vliegverkeer	De GDG doet de sterke aanbeveling om de geluidniveaus door vliegverkeer te reduceren tot onder 45 dB (L_{den}) , omdat het geluid van vliegverkeer boven dit niveau is geassocieerd met negatieve gezondheidseffecten
	De GDG doet de sterke aanbeveling om de nachtelijke geluidniveaus door vliegverkeer te reduceren tot 40 dB (L_{night}) , omdat het nachtelijk geluid van vliegverkeer boven dit niveau is geassocieerd met negatieve effecten op de slaap
	Om gezondheidseffecten te vermijden, doet de GDG de sterke aanbeveling dat er door beleidsmakers passende maatregelen worden genomen om bevolkingsgroepen te beschermen tegen blootstelling aan geluidniveaus van vliegverkeer boven de richtlijnen voor de dag en voor de nacht. Voor specifieke interventies raadt de GDG aan geschikte aanpassingen te doen in de infrastructuur

- 4.68. Bij het afleiden van de in de aanbeveling opgenomen gezondheidkundige advieswaarden heeft de WHO gebruik gemaakt van een onderzoeksmethode waarbij onder andere is vastgesteld tot welk niveau het aanvaardbaar is dat een als relevant en kritisch aangemerkt gezondheidseffect (aangeduid als gezondheidseindpunt) optreedt en bij welk geluidniveau dat niveau wordt bereikt. Dit is bepaald voor onder andere ernstige geluidshinder en slaapverstoring. Uit het rapport kan worden afgeleid dat het volgens de WHO acceptabel is als door geluidshinder 10% van de blootgestelde bevolking ernstige hinder ondervindt en 3% slaapverstoord is. Dat niveau wordt voor ernstige hinder door luchtverkeer bereikt bij 45,4 dB(A) L_{den}.¹¹⁰ Aan alle relevant en kritisch geachte gezondheidseindpunten is een zekere prioriteit toegekend, die prioritering heeft uiteindelijk geleid tot de in de aanbeveling opgenomen advieswaarden. Bij een nachtelijk geluidniveau van 40 dB(A) L_{night}, zoals door de WHO is geadviseerd voor luchtverkeer, zal 11% van de blootgestelde bevolking slaapverstoord zijn. Hoewel dit percentage hoger is dan het acceptabel geachte niveau is vanwege het gebrek aan betrouwbare gegevens ter ondersteuning daarvan geen lagere waarde geadviseerd.¹¹¹
- 4.69. In 2019 heeft het RIVM in opdracht van de toenmalige regering¹¹² onderzoek gedaan naar de verhouding tussen de WHO-richtlijnen en de geldende wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsgeluid en de mogelijkheden om de WHO-richtlijnen te gebruiken ter versterking van het (inter)nationale geluidsbeleid.
- 4.70. Uit het rapport volgt onder meer dat in Nederland 2.097.800 personen (12% van de totale bevolking) worden blootgesteld aan een geluidniveau van luchtverkeer dat groter of gelijk is aan de WHO-advieswaarde voor het gehele etmaal en 219.800 personen (1% van de totale bevolking) aan een geluidniveau dat groter of gelijk is aan de advieswaarde voor de nacht. Het gaat daarbij niet alleen om het luchtverkeer van en naar Schiphol, maar ook van en naar de andere luchthavens in Nederland. Het aantal personen van 18 jaar en ouder dat ernstige hinder ondervindt wordt geschat op 259.200. Bij die schatting is gebruikt gemaakt van de op de GES 2002 gebaseerde BR-relaties. De omvang van het aantal ernstig gehinderden door geluid van luchtverkeer wordt volgens het RIVM vooral bepaald door geluidniveaus in de range van 45-50 dB(A) L_{den}. Ruim 76% woont in een gebied waar het geluidniveau hoger is dan de WHO-advieswaarde. Het aantal slaapverstoorden (van 18 jaar of ouder) wordt geschat op 151.900. Zij wonen vooral in de gebieden met een geluidniveau tussen de 32 en 37 dB(A) L_{night}, dus lager dan de WHO-advieswaarde.¹¹³
- 4.71. Het RIVM heeft in het rapport een aantal algemene aanbevelingen gedaan en een aantal aanbevelingen die specifiek zien op de geluidbelasting van luchtverkeer waaronder de volgende: ¹¹⁴

Algemeen:

- Het RIVM beveelt aan het beleid voor omgevingsgeluid te versterken door gezondheidsverbetering als opzichzelfstaand doel te verankeren in de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze verankering zorgt voor een concretere invulling van de algemene begrippen in de (huidige en aangekondigde) regelgeving over bescherming of verbetering van de gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving. Daardoor kan gezondheidsverbetering mede leidend worden voor aanpassingen in de leefomgeving, in plaats van een mogelijk gevolg van de verplichting om een afweging te maken bij een verwachte

toename van het geluidniveau. De WHO-richtlijn adviseert om gezondheid een groter gewicht te geven in de beleidsafwegingen over omgevingsgeluid. In Nederland vereist dit omdenken van een stand still uitgangspunt naar beleid dat in beginsel gericht is op het verminderen van negatieve gezondheidseffecten door geluid. Deze aanpak staat naast de reeds bestaande beleidsinzet op preventie en sanering.

Specifiek:

- Het RIVM beveelt aan om bij het ontwikkelen en implementeren van het beleid rekening te houden met personen buiten het huidige aandachtsgebied. Dit gebied wordt bepaald door vastgelegde contouren. Uit de verdeling van de huidige ziektelast blijkt dat het grootste deel van de personen die negatieve gezondheidseffecten door geluid van luchtverkeer ondervinden, zich buiten de bepalende contouren bevindt. Tegelijkertijd moeten de gebieden met de hoogste geluidbelastingen niet uit oog worden verloren.
- Het RIVM beveelt aan om onderzoek te verrichten naar de invloed van de dynamiek van de geluidniveaus op negatieve gezondheidseffecten. Inzicht daarin heeft mogelijk gevolgen voor de omgeving en/of samenstelling van de relevante groep.
- Bij het bepalen van de relevante groep dient gebruik te worden gemaakt van de meest actuele BR-relatie voor hinder, slaapverstoring en coronaire hartziekten;
- Vervolgens kan op basis van inzicht in de relevante groep het doel voor gezondheidsverbetering worden bepaald. De relevante groep kan als basis voor besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen of actieplannen in het kader van de END [rechtbank: de Richtlijn omgevingslawaaï] dienen.
- Gezondheidsverbetering kan bereikt worden door de toegestane geluidruimte [rechtbank: de geluidruimte geeft aan hoeveel geluid maximaal mag worden geproduceerd en hoe hoog de geluidbelasting in het omliggende gebied mag zijn] te beperken waardoor maatregelen moeten worden getroffen zodat de geluidproductie wordt verminderd. Mogelijk kunnen voorgeschreven technische bronmaatregelen een deel van de benodigde vermindering invullen. ()

4.72. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de impact van het hanteren van de WHO-criteria geanalyseerd. In deze analyse is vastgesteld dat, uitgaande van de in het LVB NNHS opgenomen aantal van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar en het woningbestand van 2015, binnen de 45 dB(A) Lden-contour 660.000 woningen zijn gelegen. Binnen de 48 dB(A) Lden-contour zijn dat er 275.000. Binnen die 45 dB(A) Lden-contour bedraagt het aantal ernstig gehinderden, uitgaande van de op de GES2002 gebaseerde BR-relaties, naar schatting 246.000 ten opzichte van 135.00 binnen de 48 dB(A) Lden-contour. Voor de geluidbelasting in de nacht nemen, uitgaande van de 40 dB(A) Lnight-contour, de aantallen woningen en (ernstig) slaapverstoorden volgens de analyse ook fors toe.¹¹⁵

Voorgenomen beleid

Luchtvaartnota 2020-2050

4.73. In het regeerakkoord van 10 oktober 2017 is vastgelegd dat het beleid ter zake van Schiphol wordt gewijzigd en de focus gaat worden gelegd op hinderbeperking en kwaliteit van de leefomgeving en luchtkwaliteit in plaats van op aantallen vliegtuigbewegingen. Doel ervan is het vinden van een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van Schiphol. Ter uitwerking hiervan heeft de minister in november 2020 het rapport *Verantwoord vliegen naar 2050. Luchtvaartnota 2020-2050* gepubliceerd. Daarin is uitgewerkt dat bij de groei van de luchtvaart de publieke belangen centraal staan. Groei is mogelijk binnen de randvoorwaarden die vanuit de in de nota geformuleerde publieke belangen worden gesteld. Het gaat daarbij om veiligheid, verbondenheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Als het lukt om de negatieve effecten van de luchtvaart op klimaat en leefomgeving te verminderen ten opzichte van de situatie in 2019, dan kan er ruimte voor groei

ontstaan.¹¹⁶ Om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren zullen grenzen worden gesteld aan de geluidbelasting door luchthavens en wordt ingezet op de vermindering van geluidshinder door vliegtuigen. Vastgelegd is dat zal worden gewerkt aan de herziening van het luchtruim met als doel te sturen op een nauwkeuriger gebruik van vliegroutes en van preferente minimale vlieghoogten zodat geluidsoverlast wordt beperkt.¹¹⁷

De drie sporen van het Hoofdlijnenbeleid Schiphol

- 4.74. Op 24 juni 2022 heeft het kabinet bekend gemaakt toe te gaan werken naar een nieuwe balans tussen enerzijds het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en anderzijds de leefomgevingskwaliteit rondom Schiphol, specifiek voor omwonenden, via het Hoofdlijnenbesluit Schiphol (hierna: het hoofdlijnenbesluit).¹¹⁸ Over de in het kader daarvan gemaakte belangenafweging wordt het volgende opgemerkt:¹¹⁹

In het kader van het belang van omwonenden heeft het kabinet met voorrang gekeken naar de geluidshinder rond de luchthaven. Voor het brede publieke belang van Schiphol is gekeken naar het aantal vluchten dat nodig is om het hoogwaardige netwerk aan bestemmingen wereldwijd te behouden, waarmee de luchthaven van waarde is voor de economie en bedrijvigheid in Nederland.

Het kabinet kiest op basis van de belangenafweging voor het terugdringen van 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. Dit resulteert in een reductie van het maximumaantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol tot 440.000 per jaar, in plaats van de 500.000 vliegtuigbewegingen die in het ontwerp Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waren opgenomen en die in de praktijk al werden gerealiseerd voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. Een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen leidt tot minder geluidbelasting en minder emissies van CO₂, stikstof, (ultra)fijnstof en andere schadelijke stoffen. Dit is een noodzakelijke bijdrage vanuit de luchtvaartsector. Het kabinet realiseert zich dat dit besluit grote gevolgen heeft voor de luchtvaartsector.

- 4.75. 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. De keuze om voor het aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen te kiezen wordt als volgt toegelicht:

() Welke methodologie ook wordt gehanteerd, een uitspraak over de omvang van Schiphol in relatie tot behoud van netwerkqualiteit en aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat zal altijd omgeven zijn met dilemma's en onzekerheden.

()

Rekening houdend met de geschatte onzekerheden en het gebrek aan sturingsmogelijkheden, is het beeld dat een adequate bereikbaarheid van Nederland in de komende jaren mogelijk is met 440.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol. ()

De combinatie van de geschatte noodzaak om het anticiperend handhaven te beëindigen en de wens om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren, en de verwachting dat het bestemmingennetwerk toereikend blijft, is voor het kabinet aanleiding geweest om een nieuw maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar als uitgangspunt te nemen voor Schiphol.

- 4.76. Het hoofdlijnenbesluit wordt via drie sporen geëffectueerd: (1) het beëindigen van het anticiperend handhaven in combinatie met het voortzetten van strikt preferentieel baangebruik, (2) het vastleggen

van een lager maximum aantal vliegtuigbewegingen in een gewijzigd LVB en (3) de ontwikkeling van een nieuw normenstelsel voor de milieugebruiksruimte. 120

I. Spoor 1

4.77. Met een brief van 1 september 2023 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van spoor 1. In de brief staat onder meer het volgende:

Het kabinet gaat het anticiperend handhaven beëindigen per 31 maart 2024. Hiermee kan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden worden hersteld. Om het strikt preferentieel baangebruik met per saldo de minste hinder voor de omgeving te behouden is een (ministeriële) experimenteerregeling opgesteld. Het gevolg van het beëindigen van het anticiperend handhaven en de invoering van de experimenteerregeling is dat er in principe ruimte is voor 460.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol. Dit is vergelijkbaar met het aantal vliegtuigbewegingen dat nu in de praktijk gevlogen wordt op Schiphol, mede als gevolg van operationele beperkingen. De experimenteerregeling gaat per 31 maart 2024 in en heeft geen effect op de reeds afgeronde capaciteitsverdeling over het winterseizoen 2023/2024. Daardoor zou het aantal vliegtuigbewegingen over het gebruiksjaar 2024 enkele duizenden vliegtuigbewegingen hoger kunnen uitkomen dan 460.000.

4.78. De experimenteerregeling is op 11 september 2023 gepubliceerd in de Staatscourant.¹²¹

II. Spoor 2

4.79. Het kabinet heeft zich tot doel gesteld om een vermindering van geluidbelasting te realiseren. Het te behalen geluidsdoel is als volgt geformuleerd:¹²²

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} 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

Daarbij geldt de verkeersafwikkeling en de impact van geluidbelasting per november 2024, gebaseerd op de afwikkeling van 500.000 vliegtuigbewegingen, waarvan 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht, (de situatie in november 2024 zonder maatregelen) als referentiesituatie. In die situatie is de geluidbelasting en de geluidhinder als volgt:¹²³

Indicator	Woningen	Personen
Aantal woningen met een geluidbelasting van 58 dB(A) L_{den} of hoger	7.081	
Aantal personen dat ernstig wordt gehinderd bij een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{den} of hoger		113.862
Aantal woningen met een geluidbelasting van 48 dB(A) L_{night} of hoger	5.685	
Aantal personen dat ernstig in de slaap wordt gestoord bij een geluidbelasting van 40 dB(A) L_{night} of hoger		24.365
* Aantallen gebaseerd op woningbestand 2021 Bron: Toyo (2023)		

4.80. Om invulling te geven aan het geformuleerde doel is in het kader van de *balanced approach* procedure op 1 september 2023 een combinatie van maatregelen genotificeerd bij de Europese Commissie. Die maatregelen zijn:¹²⁴

- inzet van stillere vliegtuigen in de nacht;
- vermindering van het gebruik van de secundaire banen;

- reductie van de capaciteit in de nacht tot 28.700 vluchten; en
- reductie van de capaciteit tot 452.500 vluchten in totaal (overdag en in de nacht).

4.81. Naar aanleiding van de notificatie en de in het kader daarvan gevoerde gesprekken heeft de Europese Commissie meerdere keren verdiepende vragen gesteld en op onderdelen van het voorgestelde maatregelenpakket een aanvullende onderbouwing gevraagd. Gelet op de tijd die met de beantwoording van die vragen en de aanvulling van de onderbouwing is gemoeid, heeft de minister de Tweede Kamer op 25 januari 2024 laten weten dat het onwaarschijnlijk is dat de *balanced approach* procedure voor de verdeling van de slots voor het gebruiksjaar 2024/2025 zal zijn afgerond.¹²⁵

III. Spoor 3

4.82. Om op een structurele wijze te kunnen sturen op de vermindering van de negatieve effecten van de luchtvaart wordt gewerkt aan een nieuw normenstelsel, waarbij de milieueffecten van het aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen de bovengrens zijn.¹²⁶ In zijn antwoord op Kamervragen over de vormgeving van het nieuwe stelsel heeft de minister het volgende opgemerkt:¹²⁷

Bij de ontwikkeling van het nieuwe systeem is het belangrijk dat er kan worden gestuurd op afname van geluid en dat het systeem mogelijkheden bevat om aanvullende (hinder)indicatoren in te zetten zodat het stelsel zo goed mogelijk aansluit bij de ervaren hinder van omwonenden.

4.83. Op 14 november 2023 is de eerste ambtelijke uitwerking van het nieuwe stelsel voorgelegd aan klankbordgroepen waarin onder andere omwonenden, de luchtvaartsector en bestuurlijke partijen zijn vertegenwoordigd.¹²⁸

4.84. De in het kader van spoor 1 voorgenomen maatregelen zijn onderwerp van een kort geding procedure geworden die is gestart door verschillende partijen uit de luchtvaartsector. In die procedure hebben zij samengevat onder meer gevorderd dat op straffe van een dwangsom de Staat wordt verboden om de voorgenomen Experimenteerregeling dan wel een gelijksoortige experimenteerregeling vast te stellen en het anticiperend handhaven te (doen) beëindigen. De voorzieningenrechter in de rechtbank Noord-Holland heeft bij vonnis van 5 april 2023 de vorderingen grotendeels toegewezen. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat de voorgenomen Experimenteerregeling een capaciteitsbeperking zal inhouden en dat invoering ervan zonder dat een *balanced approach* procedure is doorlopen in strijd is met de Geluidsverordening. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is de voorgenomen Experimenteerregeling daarom, indien die wordt vastgesteld, onmiskenbaar onverbindend. Dit geldt volgens de voorzieningenrechter ook voor het voornemen van de Staat om te stoppen met het anticiperend handhaven.

4.85. Het gerechtshof Amsterdam heeft op 7 juli 2023 in hoger beroep het vonnis van de voorzieningenrechter vernietigd en de vorderingen alsnog afgewezen. Het hof is van oordeel dat de voorgenomen maatregelen niet kunnen worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening en overweegt daartoe onder meer het volgende:

4.19() Het hof acht een uitleg van de Geluidsverordening die erop neerkomt dat de bevoegde nationale instanties gehouden zijn voor een duidelijk afgebakend en in tijd beperkt experiment als het onderhavige de door de Geluidsverordening in het leven geroepen, uitvoerige en tijdrovende procedure te volgen, waarbij niet alleen de Europese Commissie, maar ook alle lidstaten moeten worden geïnformeerd in strijd met de aard en strekking van die verordening. De tekst van de bepalingen uit de Geluidsverordening, in combinatie met de preambule, noopt ook niet tot een dergelijke uitleg. Wanneer de door IATA c.s. bepleite uitleg zou worden gevolgd, waarbij ook een kortdurend, duidelijk afgebakend experiment als het onderhavige onder de Geluidsverordening zou vallen, zou deze verordening naar het oordeel van het hof verder gaan dan nodig en dus in strijd zijn met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. De conclusie van het hof is dan ook dat de bewoordingen, de doelstellingen en de systematiek van de Geluidsverordening zich niet verzetten tegen de invoering van een Experimenteerregeling als de onderhavige zonder dat daarbij eerst het traject van de evenwichtige

aanpak wordt doorlopen.

Op dit moment kan dus niet worden geoordeeld dat er evidente strijd is met de Geluidsverordening als de voorgenomen Experimenteerregeling, dan wel een daaraan op de relevante punten gelijke variant, wordt ingevoerd zonder de balanced approach procedure te volgen.

- 4.20 Het door de Staat geuite voornemen om te stoppen met het anticiperend handhaven behelst in wezen een intrekking van het eerder gevolgde gedoogbeleid, waarbij de in het LBV 2008 neergelegde grenswaarden voor de geluidbelasting niet onverkort werden gehandhaafd. Naar het oordeel van het hof kan het voornemen van een bevoegde autoriteit om eerder in wetgeving vastgelegde grenswaarden voor de geluidbelasting te gaan handhaven niet worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. De Geluidsverordening kan, gelet op haar doelstelling en systematiek niet de strekking hebben en dus ook niet erop gericht zijn dat de bevoegde autoriteit ertoe wordt verplicht om voorgenomen handhavingsmaatregelen dan wel handhavingsbeleid eerst voor te leggen aan de Europese Commissie en alle lidstaten en daarvoor de uitgebreide balanced approach procedure te doorlopen. Een ander aanknopingspunt hiervoor is terug te vinden in artikel 14 van de Geluidsverordening dat uitdrukkelijk voorziet in het respecteren van reeds op 13 juni 2016 bestaande geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen.
- 4.86. Er zijn naar het oordeel van het hof ook geen andere gronden om de Staat te verbieden die maatregelen vast te stellen. Tegen het arrest van het hof is cassatie ingesteld. Ten tijde van de mondelinge behandeling werd niet eerder dan aan het einde van het tweede kwartaal van 2024 een arrest van de Hoge Raad verwacht.
- 4.87. Op 14 november 2023 heeft de minister de Tweede Kamer bericht dat hij het besluit tot de beëindiging van het anticiperend handhaven en de inwerkingtreding van de experimenteerregeling tot nader order opschort, vanwege het door de Europese Commissie ingenomen standpunt over de in de Geluidsverordening vastgelegde verplichting tot het doorlopen van de *balanced approach* procedure. Die opschorting duurt in ieder geval tot de uitspraak van de Hoge Raad in de kort geding procedure.

Andere effecten van luchtverkeer

- 4.88. Het in de Wlv neergelegde gelijkwaardigheidsbeginsel geldt ook voor de effecten van het luchtverkeer op de luchtkwaliteit en de externe veiligheidsrisicos. Voor deze externe effecten bestaan afzonderlijke gelijkwaardigheidscriteria.

Luchtkwaliteit

- 4.89. De vliegtuigen die van en naar Schiphol vliegen stoten verschillende schadelijke stoffen uit, zoals (ultra)fijnstof, stikstofdioxide, benzeen en formaldehyde. Blootstelling aan deze stoffen kan negatieve effecten hebben op de gezondheid van omwonenden. Hierbij kan gedacht worden aan luchtwegklachten¹²⁹, verandering van de hart- en longfunctie¹³⁰, maar ook aan vroegtijdig overlijden.¹³¹
- 4.90. In het LVB zijn grenswaarden opgenomen voor de uitstoot (per vliegtuigbeweging) van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken. In titel 5.2 en bijlage 2 van de Wet Milieubeheer zijn de Europese grenswaarden voor concentraties schadelijke stoffen opgenomen. Deze waarden wijken voor bepaalde stoffen, zoals fijnstof en stikstofdioxide, af van de door WHO geadviseerde waarden.¹³²
- 4.91. Met onder andere het landelijke Schone Luchtakkoord en afspraken in het Akkoord Duurzame Luchtvaart wordt beoogd de uitstoot van schadelijke stoffen terug te dringen. Ook door de Europese Unie genomen maatregelen moeten hieraan bijdragen.

- 4.92. Met het externe veiligheidsrisico wordt de kans voor omwonenden om te overlijden als gevolg van een vliegtuigongeval bedoeld. Dat risico wordt uitgedrukt in het plaatsgebonden risico, het groepsrisico en het totaal risico gewicht. Bij het plaatsgebonden risico gaat het om de kans per jaar dat een persoon die zich permanent en onbeschermd op dezelfde locatie in de omgeving van een luchthaven bevindt, komt te overlijden als een direct gevolg van een vliegtuigongeval. Dat risico wordt vormgegeven door middel van contouren waarbinnen de bepaalde risico's zich kunnen voordoen. Zo komt een plaatsgebonden risico van 10^{-6} overeen met een kans op overlijden van 1 op de 1.000.000 per jaar. In het LIB zijn op basis van het plaatsgebonden risico beperkingen gestelde aan bepaalde gebieden in de omgeving van Schiphol. Het gelijkwaardigheids criterium voor het externe veiligheidsrisico is gekoppeld aan het plaatsgebonden risico. Daarin komt tot uitdrukking hoeveel woningen er maximaal een plaatsgebonden risico van 10^{-6} of hoger mogen hebben.
- 4.93. Het totaal risicogewicht (TRG) geeft het risico van het totaal aantal bewegingen per jaar op een luchthaven weer in een getal; een verwachtingswaarde voor het aantal ton vliegtuiggewicht dat bij één of meerdere vliegtuigongevallen in de omgeving van de luchthaven terecht kan komen. Het LVB bevat voor het TRG een grenswaarde. Het groepsrisico is een maat voor de kans op vliegtuigongevallen met (veel) slachtoffers tegelijkertijd op de grond in de omgeving van de luchthaven. Op grond van het LIB geldt voor een bepaald gebied rondom Schiphol de plicht om voor ontwikkelingen in dat gebied te motiveren op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor het groepsrisico.

5 Het geschil

5.1. RBV vordert na wijziging van haar eis kort gezegd:

- i. een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door:
 - a. disproportioneel veel mensen bloot te stellen aan (ernstige) hinder en slaapverstoring als gevolg van het luchtverkeer van en naar Schiphol;
 - b. 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 luchtverkeer van en naar Schiphol;
 - c. in strijd te handelen met de wettelijke verplichting van gelijkwaardigheid bedoeld in artikel 8.17 lid 7 Wlv;
 - d. burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen (ernstige) hinder en (ernstige) slaapverstoring; en
 - e. geen rekening te houden met (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren;

een gebod aan de Staat om de onder i. bedoelde onrechtmatigheden te beëindigen binnen twaalf maanden na betekening van dit vonnis, door in elk geval:

- a. het aantal vliegbewegingen van en naar Schiphol te reduceren en andere maatregelen te nemen opdat:
 - 1. 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;
 - 2. rekening wordt gehouden met andere (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren, in ieder geval door het invoeren van:
 - a. minima duur en aantal rustperioden;
 - b. maxima aantal vliegtuigpassages per tijdseenheid;

- c. maxima te dulden piekbelasting door luchtverkeer;
- d. 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);
- b. waarborgen te creëren om omwonenden een praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden, waarbij ten minste vereist is:
 - 1. vaststellen maxima voor individuele geluidbelasting;
 - 2. in rechte kunnen aankaarten overschrijding van deze maxima op het moment dat plaatsvindt / verwacht;
- althans door maatregelen te nemen die de rechtbank geraden acht;

een gebod aan de Staat om, voor zover de rechtbank het doorlopen van de Europeesrechtelijke *balanced approach* procedure voor de maatregelen onder ii. verplicht acht, in die procedure geluidsdoelen te stellen conform de onder ii. genoemde uitgangspunten;

een en ander op straffe van een dwangsom van 100.000 per dag dat de vastgestelde onrechtmatigheid voortduurt; en

met veroordeling van de Staat in de kosten van dit geding.

5.2. De Staat voert verweer. De Staat concludeert tot niet-ontvankelijkheid van RBV, dan wel tot afwijzing van de vorderingen van RBV, met uitvoerbaar bij voorraad te verklaren veroordeling van RBV in de kosten van deze procedure.

5.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

6 De beoordeling

Taak van de rechter in deze kwestie

6.1. Voordat de rechtbank toekomt aan de beoordeling van de vorderingen van RBV acht zij het van belang om eerst te schetsen welke taak zij in deze zaak heeft. Bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving en het beleid ten aanzien van Schiphol zijn meerdere, deels tegenstrijdige belangen aan de orde. Het gaat onder meer om belangen van omwonenden van Schiphol, belangen van bedrijven en werknemers die actief zijn op de luchthaven, het milieubelang en het algemeen belang van een internationale luchthaven met goede verbindingen. Bij de beslissing tot invoering of wijziging van wet- en regelgeving en daaraan ondersteunend beleid moeten die verschillende deels sterk conflicterende belangen worden betrokken en afgezet tegen de verwachte maatschappelijke kosten en baten. Bij die beoordeling zal ook aandacht moeten worden gegeven aan de aard en ernst van de overlast en (de kosten van) adequate en beschikbare maatregelen om die overlast tegen te gaan. De Staat komt een ruime vrijheid toe om al die belangen af te wegen en daarin eigen politieke keuzes te maken. Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen is het aan de organen van de Staat, waaronder de regering en de volksvertegenwoordiging als medewetgever en controlerende macht, en niet aan de rechter om de wenselijkheid van deze politieke en beleidsmatige keuzes te wegen en te toetsen.

6.2. De taak van de civiele rechter beperkt zich dan ook tot de beoordeling of de Staat bij het opstellen van de wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan onrechtmatig handelt. Van een onrechtmatige daad kan sprake zijn als wet- en regelgeving strijdig is met hogere regelgeving zoals het EVRM, of als de Staat bij het toepassen en handhaven van wet- en regelgeving in strijd handelt met door hemzelf

uitgevaardigde wet- en regelgeving.

Inmenging in rechten beschermd door artikel 8 EVRM

- 6.3. In deze zaak staat de vraag centraal of de Staat bij het opstellen en handhaven van de regelgeving rond Schiphol de belangen van mensen die rond de luchthaven of onder de aanvliegroutes van de vliegtuigen wonen en die daarvan ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden, conform de daarvoor geldende regels heeft meegewogen.
- 6.4. Tussen partijen staat niet ter discussie dat ernstige geluidshinder en slaapverstoring het welzijn en de gezondheid van personen kunnen aantasten en hen kunnen beletten om in hun eigen woning een ongestoord leven te kunnen leiden.¹³³ In artikel 8 EVRM worden deze belangen, die onder de reikwijdte van een ongestoord privéleven vallen, beschermd.
- 6.5. Tussen partijen staat ook niet ter discussie dat het luchtverkeer van en naar Schiphol in de huidige situatie voor een grote groep mensen ernstige geluidshinder en slaapverstoring¹³⁴ veroorzaakt. De Staat verwijst naar cijfers uit de Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022,¹³⁵ waarin staat dat ondanks de geldende regelgeving en alle genomen maatregelen in 2018 van de circa 819.000 inwoners binnen de 48 dB(A) Lden-contour ongeveer 173.000 personen last hadden van ernstige geluidshinder en van de 220.000 inwoners binnen de 40 dB(A) Night-contour hebben circa 22.000 inwoners last van (ernstige) slaapverstoring (zie 4.63). Volgens RBV ligt het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden hoger. Hiervoor verwijst zij naar een onderzoek van het RIVM waaruit volgt dat in heel Nederland, en dus niet alleen in de omgeving van Schiphol, naar schatting ruim 259.000 mensen ernstige hinder ondervinden door geluid van luchtverkeer. Het aantal slaapverstoorden wordt in dat onderzoek op 152.000 geschat.¹³⁶ Wat van het voorgaande ook zij: zelfs indien de aantallen waarop de Staat zich beroep leidend zijn, dan is sprake van een grote groep mensen die overdag ernstige geluidshinder ervaart en 's nachts gestoord wordt in hun slaap door luchtverkeer van en naar Schiphol.
- 6.6. Verder is een belangrijk gegeven bij de beoordeling van de vorderingen dat de Staat de geluidshinder niet zelf veroorzaakt. Tegelijkertijd geldt dat luchtverkeer van en naar Schiphol niet mogelijk is behalve voor zover dit door de Staat wordt toegestaan.¹³⁷ Dit gebeurt onder andere via de band van de Wlv die nader is uitgewerkt in het LVB. Dit betekent dat de Staat ten aanzien van het luchtverkeer meer is dan een toezichthouder die activiteiten alleen achteraf kan toetsen; de Staat oefent daarop via de band van wet- en regelgeving (Wlv en LVB) ook voorafgaande sturing uit. Ook die wet- en regelgeving moet de toets van artikel 8 EVRM kunnen doorstaan.
- 6.7. Omdat ook in de door de Staat toegestane huidige situatie een grote groep mensen ernstige geluidshinder en slaapverstoring ervaart, neemt de rechtbank tot uitgangspunt dat het 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.¹³⁸
- 6.8. Daarmee is nog niet gegeven dat die inmenging ook in strijd is met artikel 8 EVRM. De in die bepaling neergelegde rechten zijn namelijk niet absoluut: onder de in artikel 8 lid 2 EVRM genoemde omstandigheden moeten burgers bepaalde vormen van inmenging in hun rechten dulden, voor zover andere belangen van een groter gewicht aan de orde zijn. Dit afwegingskader wordt in de volgende randnummers besproken.

Eisen van artikel 8 EVRM: wettelijke basis en fair balance

- 6.9. Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) legt artikel 8 EVRM lid 1 een positieve verplichting op om hun burgers (effectief) het recht op respect voor hun fysieke en psychische integriteit te garanderen, ook in relaties tussen burgers onderling.¹³⁹ Het begrip relaties tussen burgers moet in dit kader ruim worden opgevat. Hieronder valt ook de relatie tussen

omwonenden van Schiphol en vliegtuigmaatschappijen. Deze verplichting houdt onder meer de plicht in tot het invoeren van een effectief en toegankelijk systeem van maatregelen om het recht op respect voor het privéleven te beschermen.¹⁴⁰ Daaronder begrijpt het EHRM zowel de wet- en regelgeving die het recht van burgers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten beschermen als de manier waarop die maatregelen concreet worden toegepast.¹⁴¹

- 6.10. Artikel 8 lid 2 EVRM stelt meerdere eisen aan inmenging in de persoonlijke levenssfeer (zoals bedoeld in artikel 8 EVRM).

Ten eerste is inmenging alleen toegestaan voor zover die inmenging is voorzien bij de wet.¹⁴² Een inmenging in de persoonlijke levenssfeer is bij wet voorzien indien er sprake is van een basis in het nationale recht (in Nederland gelet op artikel 10 Grondwet of bij of krachtens een wet in formele zin) die (i) toegankelijk is en (ii) met voldoende precisie is geformuleerd in de zin dat eenieder kan voorzien in welke situaties wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer (het beginsel van voorzienbaarheid).

Ten tweede moet de inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De inmenging wordt geacht noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving voor de in artikel 8 EVRM genoemde doelen indien de inmenging beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) en proportioneel is om het beoogde doel te bereiken.¹⁴³ De lidstaat komt in verband hiermee een beoordelingsmarge toe.

- 6.11. Bij de beoordeling of een lidstaat binnen de beoordelingsmarge is gebleven, wordt een groot gewicht toegekend aan de voor het individu beschikbare waarborgen. Zo moet het besluitvormingsproces dat leidt tot (de regulering van) inmenging eerlijk zijn en moet op passende wijze rekening houden met de belangen van het individu die door artikel 8 EVRM worden beschermd. Het individu moet in elk geval betrokken worden in het besluitvormingsproces; de bevoegde autoriteiten moeten een afweging maken tussen de concurrerende belangen en daarbij de proportionaliteit van de inbreuk op de door artikel 8 EVRM gegarandeerde rechten meewegen.¹⁴⁴ In het bijzonder moet daarbij rekening worden gehouden met *the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, subject in any event to the margin of appreciation enjoyed by the State*.¹⁴⁵

- 6.12. Wanneer de lidstaat dat juiste evenwicht (*fair balance*) tussen de verschillende belangen heeft gevonden is, ondanks de inmenging, geen sprake van een inbreuk op artikel 8 EVRM. De wijze waarop de lidstaat omgaat met een inmenging door derden in door artikel 8 EVRM beschermde rechten van personen op zijn grondgebied moet op dezelfde wijze worden getoetst als een eigen inmenging van de lidstaat, omdat de hiervoor geciteerde toets in wezen dezelfde eisen stelt als artikel 8 lid 2 EVRM.¹⁴⁶

- 6.13. Het is aan de Staat om te stellen en te bewijzen dat een inmenging in door artikel 8 EVRM beschermde rechten van mensen op zijn grondgebied het resultaat is van een *fair balance*.¹⁴⁷

- 6.14. Bij de beoordeling of in een concreet geval aan de eisen van artikel 8 lid 2 EVRM is voldaan, moet de rechter de aangevoerde relevante argumenten over de evenredigheid van die inmenging in detail onderzoeken en zijn beslissing voldoende motiveren.¹⁴⁸

De wet- en regelgeving en het beleidskader

- 6.15. Voordat de rechtbank de vraag of de Staat onrechtmatig handelt door een inbreuk op artikel 8 EVRM te maken kan beantwoorden, dient nog bepaald te worden op welke regelgeving en beleid zij haar beoordeling moet baseren. Vanaf 1990 zijn deze regelgeving en dit beleid immers regelmatig gewijzigd (zie 4.10 tot en met 4.50 voor een overzicht). Het LVB bevat de voor deze zaak meest relevante regels. Het LVB vindt zijn grondslag in de Wlv. De laatste materiële aanpassing van de

regelgeving dateert uit 2008 (LVB 2008). Nadien is het LVB 2008 nog een aantal maal minder vergaand aangepast. Deze aanpassingen zagen op gewijzigde aan- en uitvliegroutes (2010 (2 maal)), gewijzigde grenswaarden van de handhavingspunten (2012), het verlengen en vervroegen van de nachtperiode (2016) en het instellen van een maximum van 32.000 nachtvluchten (2018).¹⁴⁹ De rechtbank zal zich baseren op de huidige versie van het LVB 2008.

- 6.16. Verder is voor de beoordeling van de vraag of de Staat onrechtmatig handelt ook van belang op welke wijze de wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en gehandhaafd. In dit verband is het NNHS van belang waarin onder meer het preferentieel baangebruik is opgenomen en het besluit van de minister om *anticiperend te handhaven* (zie 4.43 e.v. voor een nadere uitwerking). Het NNHS is het huidige beleidskader op basis waarvan het luchtverkeer van en naar Schiphol wordt afgehandeld en de ILT toezicht houdt. De rechtbank zal ook het NNHS in de beoordeling betrekken.
- 6.17. De Staat heeft erop gewezen dat inmiddels maatregelen in voorbereiding zijn om de geluidshinder aanzienlijk terug te brengen. In 2022 heeft het toenmalige kabinet het hoofdlijnenbesluit gepresenteerd. Met het hoofdlijnenbesluit wil het kabinet toewerken naar een nieuwe balans tussen enerzijds het maatschappelijk belang van de luchthaven Schiphol en anderzijds de belangen van omwonenden. In het hoofdlijnenbesluit zijn drie sporen onderscheiden. De rechtbank stelt vast dat op dit moment geen van de aangekondigde maatregelen is ingevoerd. Voor zover concrete maatregelen zijn aangekondigd,¹⁵⁰ geldt dat deze zijn opgeschort dan wel afhankelijk zijn gesteld van een beoordeling door de Europese Commissie in het kader van *balanced approach* procedure. Ten tijde van de mondelinge behandeling kon de Staat nog geen concreet perspectief geven op welk moment de aangekondigde maatregelen alsnog in gang worden gezet. Bij deze stand van zaken kan de rechtbank dan ook geen rekening houden met de maatregelen uit het hoofdlijnenbesluit; deze worden dan ook niet betrokken in de beoordeling van de vordering.

De vereiste wettelijke basis: terugvallen op het LVB 2008

- 6.18. De afhandeling van het luchtverkeer van en naar Schiphol vindt plaats in overeenstemming met het NNHS. Het anticiperend handhaven is een van de onderdelen van het NNHS. De rechtbank stelt vast dat het NNHS, ondanks dat dit steeds de bedoeling is geweest, tot op heden niet in wet- en regelgeving is vastgelegd. Om die reden voldoet het NNHS niet aan het door artikel 8 lid 2 EVRM gestelde vereiste van een wettelijke basis voor de inmenging. De Staat handelt dus in strijd met artikel 8 EVRM en daarmee onrechtmatig door het NNHS zonder die wettelijke basis uit te voeren.
- 6.19. De consequentie is dat de rechtbank bij de beoordeling van de vordering moet terugvallen op de relevante regelgeving die wel een wettelijke basis heeft, en dat is de Wlv en het (gewijzigde) LVB 2008.
- 6.20. De rechtbank moet dus ook beoordelen of het LVB 2008 voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria van artikel 8.17 lid 7 Wlv. Dit is zo als het LVB 2008 hetzelfde of een beter beschermingsniveau biedt als respectievelijk dan het LVB 2004, zoals de rechtbank hierna nader zal beoordelen.

Het LVB 2008 voldoet aan de eis van gelijkwaardigheid uit de Wlv

- 6.21. Aan de Wlv en de daarmee samenhangende lagere regelgeving ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de levenskwaliteit van burgers die in de omgeving van een vliegveld wonen moet worden gehandhaafd of vergroot.¹⁵¹ Artikel 8.17 lid 7 Wlv bepaalt dat elk LVB, volgend op het eerste luchthavenverkeerbesluit, een beschermingsniveau biedt ten aanzien van externe veiligheid, geluidbelasting en lokale luchtverontreiniging, dat voor ieder van deze aspecten, gemiddeld op jaarbasis vastgesteld, per saldo gelijkwaardig is aan of beter is dan het niveau zoals dat geboden werd door het eerste LVB uit 2004.

- 6.22.

De rechtbank stelt voorop dat ten opzichte van het LVB 2004 de volgende voor de gelijkwaardigheidscriteria relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden (meegenomen in de actualisatie 2007) (zie 4.34):

- a. het woningbestand uit 1990 is vervangen door het woningbestand uit 2005;
- b. de routemodellering is niet langer gebaseerd op theoretische routes, maar op werkelijke vliegpatronen (radartracks, hybride model);
- c. de geluidscontouren zijn uitgebreid (van 52 Lden naar 48 Lden en van 43 Lnight naar 40 Lnight); en
- d. e oude BR-relaties, gebaseerd op onderzoek uit de jaren zestig van de vorige eeuw, zijn vervangen voor nieuwe BR-relaties gebaseerd op de GES-2002.

6.23. Gevolg van al deze wijzigingen is dat de grenswaarden voor het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden zijn toegenomen ten opzichte van de situatie in 2004: van 33.500 naar 259.500 ernstig gehinderden en van 23.000 naar 66.500 slaapverstoorden.

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:152

Tabel 2 - Toets aan geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid

Aspect	Geactualiseerde criteria voor gelijkwaardigheid	Planalternatief
Geluidsbelasting etmaal	Maximaal 12.300 woningen binnen de 58dB(A)-L _{den} -contour	11.700
	Maximaal 239.500 ernstig gehinderde mensen binnen de 48dB(A)-L _{den} -contour	227.000
Geluidsbelasting nacht (tussen 23:00 en 07:00 uur)	Maximaal 11.700 woningen binnen de 48dB(A)-L _{night} -contour	10.600
	Maximaal 66.500 ernstig slaapverstoorde mensen binnen de 40dB(A)-L _{night} -contour	39.000
Externe veiligheid	Maximaal 3000 woningen binnen de 10 ⁻⁶ plaatsgebonden risicocontour	2.772

Tabel 3 - Vergelijking met 'oude' criteria voor gelijkwaardigheid

Aspect	'Oude' criteria voor gelijkwaardigheid	Planalternatief
Geluidsbelasting etmaal	Maximaal 10.000 woningen binnen de 35Ke-contour	10.000
	Maximaal 33.500 ernstig gehinderde mensen binnen de 20Ke-contour	33.000
Geluidsbelasting nacht (tussen 23:00 en 06:00 uur)	Maximaal 6.900 woningen binnen de 26dB(A)-L _{Aeq} -contour	5.000
	Maximaal 23.000 ernstig slaapverstoorde mensen binnen de 20dB(A)-L _{Aeq} -contour	22.500
Externe veiligheid	Maximaal 781 woningen binnen de 10 ⁻⁶ plaatsgebonden risicocontour	696

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. Maar hoewel de gelijkwaardigheidscriteria bedoeld waren om ervoor te zorgen dat bij elk nieuw besluit de bescherming van de omgeving (onder meer tegen geluidbelasting) gelijkwaardig of beter was dan het

oorspronkelijke besluit, maakte de manier waarop die criteria in de praktijk zijn toegepast er een papieren werkelijkheid van, die ver afstaat van de feitelijke situatie. Dit licht de rechtbank hierna in 6.29 e.v. en 6.33 e.v. nader toe.

Geen fair balance in het kader van de totstandkoming van het LVB 2008

6.26. Vervolgens moet de rechtbank toetsen of bij het opstellen van het LVB 2008 ook is voldaan aan de eis van een *fair balance* tussen de belangen van de mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ervaren door het luchtverkeer van en naar Schiphol, en alle overige belangen, in het bijzonder die van Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen. De rechtbank komt tot het oordeel dat dit niet het geval is, en wel om de hierna te noemen redenen.

(i) Geen passende afweging van belangen in het Schipholdossier

6.27. RBV verwijt de Staat in zijn algemeenheid dat hij bij het reguleren van het luchtverkeer van en naar Schiphol niet werkelijk alle daarbij betrokken belangen afweegt, maar in de praktijk steeds de hubfunctie en (daarmee) de economische belangen van Schiphol en de luchtvaartmaatschappijen voorop stelt. Voor andere belangen is alleen ruimte voor zover die de hubfunctie niet aantasten.

6.28. De Staat heeft in zijn conclusie van antwoord¹⁵³ en ter zitting¹⁵⁴ erkend dat de minimale omvang van Schiphol voor een adequate internationale bereikbaarheid bij de besluitvorming steeds voorop heeft gestaan en daarom ook steeds het uitgangspunt van beleid en regelgeving is¹⁵⁵ en is geweest. De Staat meent dat hij dit zo heeft mogen doen omdat dit volgens hem valt binnen de ruime marge aan beleidsvrijheid (*wide margin of appreciation*) die lidstaten toekomt bij het maken van de in artikel 8 EVRM bedoelde belangenafweging.

6.29. De rechtbank is van oordeel dat de Staat de door artikel 8 EVRM voorgeschreven belangenafweging niet op de juiste wijze heeft uitgevoerd.

6.29.1. De Staat heeft gelijk dat lidstaten bij de afweging van alle betrokken belangen in het kader van artikel 8 EVRM een ruime marge aan beleidsvrijheid toekomt. In zaken als deze waarin overheidsbesluiten betrekking hebben op milieukwesties zal de rechter ook het besluitvormingsproces onder de loep nemen om ervoor te zorgen dat er een passend gewicht is toegekend aan de belangen van het individu.¹⁵⁶ Want hoewel artikel 8 EVRM geen expliciete procedurele eisen bevat, moet het besluitvormingsproces dat tot inmengingsmaatregelen leidt wel eerlijk zijn, en zodanig dat de belangen van het individu bij wie een inmenging in de persoonlijke levenssfeer plaatsvindt op passende wijze worden gerespecteerd. De rechter moet daarom alle procedurele aspecten in overweging nemen, inclusief het type beleid of besluit dat erbij betrokken is, de mate waarin tijdens het besluitvormingsproces rekening is gehouden met de standpunten van individuen, en de beschikbare procedurele waarborgen.¹⁵⁷

6.29.2. RBV stelt onder verwijzing naar onder meer een recent RIVM-rapport dat het grootste gedeelte van de mensen die geluidshinder ondervinden zich buiten de geluidscontouren en daardoor buiten beeld bevindt. Dit betekent dat in de context van het LVB 2008 de belangen van deze mensen niet rechtstreeks worden meegewogen. Dit punt hangt samen met de hierna in 6.41.5 te bespreken omstandigheid dat het geluidsbeleid mede berust op het gebruik van meetpunten waarvan het benodigde aantal en de locaties zijn vastgesteld op basis van de (woning)situatie zoals die was in 1990. De Staat heeft niet inhoudelijk betwist dat het grootste gedeelte van de mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden zich buiten de vastgestelde geluidscontouren en daardoor buiten beeld bevindt, maar stelt dat maatregelen die gunstig zijn voor mensen binnen de contouren ook gunstig zijn voor mensen daarbuiten. Dat dit laatste inderdaad zo is, heeft de Staat echter niet onderbouwd en is ook niet zonder meer aannemelijk: in het verleden is immers herhaaldelijk gebleken dat maatregelen om de situatie op de ene locatie te verbeteren, leidden tot verergering van de situatie elders.¹⁵⁸

De rechtbank gaat er daarom vanuit dat de belangen van een zeer aanzienlijk aantal mensen die ernstige geluidshinder en slaapverstoring ondervinden niet worden meegenomen in de onderzoeken waarop het beleid wordt afgestemd en ook niet zijn meegenomen bij de totstandkoming van het LVB 2008.

6.29.3. Daarbij komt dat in het beleid zoals dat uit de proces- en Kamerstukken blijkt en zoals het door de Staat ter zitting is toegelicht, steeds de netwerkfunctie van Schiphol (en daarmee het aantal vliegbewegingen) voorop is gesteld en eerst is onderzocht wat er voor nodig is om die functie te waarborgen.¹⁵⁹ De uitkomst van die afweging bepaalt welke ruimte er voor andere belangen is. Tekenend voor dit beleid is onder meer dat het kabinet heeft beslist 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*.¹⁶⁰ Ter zitting is toegelicht dat dit betekent dat de luchtvaartsector geen van de negatieve gevolgen van het toegenomen woningbestand binnen de geluidscontouren hoeft te dragen. Op de vraag voor wiens rekening die negatieve gevolgen dan wel kwamen, heeft de Staat geen eenduidig antwoord kunnen geven. Uit het feit dat de absolute aantallen toegestane gehinderden sinds 2005 steeds zijn verhoogd, kan slechts de conclusie volgen dat de negatieve gevolgen in de praktijk geheel voor rekening van de omwonenden zijn gelaten.

Het steeds voorop stellen van de hubfunctie brengt mee dat 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. Artikel 8 EVRM vereist echter iets anders, namelijk dat het relatieve gewicht van de belangen van de luchtvaart ten opzichte van onder meer de belangen van gehinderden de uitkomst van de belangenafweging bepaalt. Anders gezegd: de Staat heeft wel ruimte om beleidsprioriteiten te formuleren, maar dat ontslaat hem niet van de plicht om te zorgen dat grondrechten die voor hem geen prioriteit zijn in voldoende mate gewaarborgd blijven.

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.¹⁶¹

6.30. Het voorgaande leidt al tot de conclusie dat het LVB 2008 niet tot stand is gekomen met inachtneming van de door artikel 8 lid 2 EVRM vereiste *fair balance*. Daar komt nog bij dat bij de vaststelling en uitvoering van de maatregelen in het kader van het LVB 2008 geen rekening is gehouden met enkele relevante ontwikkelingen die hierna besproken zullen worden.

(ii) *Noodzaak actualiseren wettelijke regeling*

6.31. Om de *fair balance* die artikel 8 EVRM vereist te bereiken en te behouden, moet bij de vaststelling en uitvoering van maatregelen rekening worden gehouden met ontwikkelingen die zich in de loop van de tijd voordoen en die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging. Zeker in dit dossier geldt dat de relevante omstandigheden voortdurend veranderen. Eén van die veranderingen is dat de inzichten over de impact van luchtverkeer in de loop van de tijd zijn gewijzigd. Zo hebben wetenschappelijke onderzoeken die na de inwerkingtreding van het LVB 2004, en daarna bij de invulling van het LVB 2008, zijn uitgevoerd, meer inzicht gegeven in de ernst en omvang van de (gezondheids)gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring. Die (gezondheids)gevolgen worden niet meegewogen in het kader van de gelijkwaardigheidscriteria.¹⁶² Datzelfde geldt voor de inmiddels verouderde GES-2002 BR-relaties.

6.32. Het gegeven dat de relevante omstandigheden en inzichten steeds veranderen, brengt mee dat het gewicht van de verschillende bij de luchtvaart betrokken belangen in de door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging periodiek moeten worden herijkt. Dat herijken moet ook tot uitdrukking komen in

de (vaststelling en uitvoering van de) wet- en regelgeving. Concreet speelt dit bijvoorbeeld ten aanzien van de BR-relaties waarop de huidige regelgeving is gebaseerd. Het RIVM heeft in 2023 op basis van onderzoeksgegevens uit 2020 geconcludeerd dat de GES-2002 geen goede beschrijving meer is voor de huidige BR-relaties tussen vliegtuiggeluid en hinder en slaapverstoring rond Schiphol (zie 4.7). 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.

Geen effectieve uitvoering / handhaving regels

- 6.33. Voor de vraag of een nationale regeling die een inmenging vormt voldoet aan de eisen van artikel 8 EVRM is ook van belang hoe die regeling concreet wordt toegepast en gehandhaafd.¹⁶³
- 6.34. In deze procedure staat niet ter discussie dat het LVB 2008 in het kader van het NNHS feitelijk niet meer volledig wordt uitgevoerd en gehandhaafd sinds men in de praktijk is gaan werken met het systeem van strikt geluidspreferentieel baangebruik en anticiperend handhaven, inmiddels al bijna anderhalf decennium geleden. Voor zover gehandhaafd wordt, dan beperkt die handhaving zich tot overschrijdingen die niet het gevolg zijn van het anticiperend handhaven.
- 6.35. Daarmee is gegeven dat de wettelijke grondslag voor de inmenging in de door artikel 8 EVRM beschermde rechten van de omwonenden onvoldoende effectief is geïmplementeerd en wordt gehandhaafd, zodat artikel 8 EVRM is geschonden.
- 6.36. Maar ook als de ontwikkeling van het aantal ernstig gehinderden en slaapverstoorden in ogenschouw genomen wordt, komt de rechtbank tot de conclusie dat geen sprake is van een effectieve handhaving en uitvoering. Nog los van het feit dat de niet-geformaliseerde praktijk van het NNHS omwonenden van Schiphol onvoldoende rechtsbescherming biedt, waarover hierna meer, is er ook geen grond om aan te nemen dat die niet-geformaliseerde praktijk van het NNHS feitelijk wél voldeed en voldoet aan de gelijkwaardigheidscriteria van artikel 8.17 lid 7 Wlv.
- 6.37. Hierbij overweegt de rechtbank dat ondanks het beoogde uitgangspunt dat het aantal ernstig gehinderden niet mag toenemen ten opzichte van peildatum 2004,¹⁶⁴ het aantal ernstig gehinderden in de praktijk sindsdien steeds is toegenomen. Partijen zijn het er niet over eens met hoeveel precies, maar ook volgens de stellingen van de Staat, die uitgaat van lagere aantallen, is het aantal ernstig gehinderden toegenomen van 166.500 in 2005 naar 180.000 in 2015 en 186.000 in 2018, en het aantal slaapverstoorden van 45.000 in 2005 naar 48.500 in 2015 en 50.000 in 2018.¹⁶⁵ Aan het beoogde uitgangspunt van gelijkwaardigheid wordt binnen het kader van het NNHS dus structureel niet voldaan.
- 6.38. Het oordeel dat in de praktijk niet aan het beoogde uitgangspunt van gelijkwaardigheid is voldaan, vindt ook steun in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 22 januari 2024, waarin hij schrijft dat er jaarlijks ongeveer 500.000 vliegbewegingen plaatsvinden, hoewel er binnen het normenkader van het LVB 2008 maar 400.000 tot 420.000 vliegbewegingen passen.¹⁶⁶

Geen effectieve rechtsbescherming

- 6.39. Artikel 13 EVRM eist dat in zaken zoals deze, waarin vaststaat dat sprake is van inmenging in een verdragsrecht, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en eisers een pleitbare vordering hebben wegens schending van een verdragsrecht, het nationale regime voor betrokkenen die de nadelige gevolgen ondervinden van de schending een effectief rechtsmiddel biedt.¹⁶⁷
- 6.40. De Staat stelt dat de rechtsbescherming adequaat is geregeld, omdat sinds 2003 de vraag of en in hoeverre (een wijziging van) het LVB rechtmatig is aan de civiele rechter kan worden voorgelegd¹⁶⁸

en een handhavingsverzoek kan worden ingediend als de indruk bestaat dat niet in overeenstemming wordt gehandeld met de beperkingen die volgen uit het LVB, waaronder die met betrekking tot de geluidbelasting. RBV betwist dat de rechtsbescherming adequaat is geregeld.

6.41. De rechtbank is van oordeel dat de rechtsbescherming niet voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM (en in het kader van de toetsing van de positieve verplichtingen van de Staat: aan de eisen van artikel 8 lid 2 EVRM). Dit oordeel berust op de volgende overwegingen.

6.41.1. Zoals hiervoor in 4.46 is overwogen en in deze procedure ook niet ter discussie staat, worden de normen uit de geldende regelgeving, het LVB 2008, al bijna anderhalf decennium niet of nauwelijks gehandhaafd. Sinds 2010 is gewerkt met tijdelijke regelingen en conceptregelingen die niet door de wetgever zijn aangenomen of niet in werking zijn getreden, en waarvan niet steeds duidelijk is of en zo ja hoe zij daadwerkelijk zijn gehandhaafd en op basis van welke normen burgers welke rechtsbescherming genoten.

6.41.2. Daar komt het volgende bij. Sinds het (niet wettelijk verankerde) NNHS in de praktijk wordt gehanteerd, toetst de bestuursrechter in beroepen op handhavingsverzoeken die individuele belanghebbenden aanhangig maken aan de hand van het NNHS en beoordeelt of de overlast het gevolg is van de afspraken over preferentieel baangebruik. Als dit zo is, wordt het beroep afgewezen zonder de omstandigheden van het individuele geval te beoordelen.¹⁶⁹ Voor een adequate rechtsbescherming in de zin van artikel 8 lid 2 en 13 EVRM is echter vereist dat de rechter een proportionaliteitsafweging uitvoert tussen de bij het concrete geval betrokken belangen, waarin de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd moeten worden meegewogen.¹⁷⁰

6.41.3. Verder is in verschillende Kamerstukken en rapporten met zoveel woorden benoemd dat de rechtsbescherming voor mensen die geluidsoverlast door het luchtverkeer van en naar Schiphol ervaren, de afgelopen jaren en ook nu nog niet goed is geregeld en dat het belangrijk is om aan de gebrekkige rechtspositie van omwonenden een einde te maken.¹⁷¹ Dat is de reden waarom het kabinet zich heeft voorgenomen om het anticiperend handhaven te beëindigen en met een experimenteerregeling het preferentieel baangebruik (wettelijk) vast te leggen. Het besluit tot de beëindiging van het anticiperend handhaven en de invoering van de Experimenteerregeling is echter opgeschort. Dat betekent dat op dit moment nog altijd onduidelijk is of en in hoeverre omwonenden van Schiphol die geluidsoverlast ervaren individuele rechten kunnen ontleen aan de regels die gelden voor het luchtverkeer van en naar Schiphol en of zij die rechten geldend kunnen maken.

6.41.4. Maar zelfs als deze maatregelen wel worden ingevoerd, leidt dat niet tot een ander oordeel. Het preferentieel baangebruik biedt geen rechtsbescherming voor individuele belanghebbenden, omdat de normen gebaseerd zijn op de hoeveelheid geluidbelasting voor alle bewoners binnen een geluidscontour en de uitwerking van die normen niet voorzienbaar is voor individuen die geluidshinder ervaren.

6.41.5. Daarbij komt dat het huidige wettelijk stelsel is geënt op 35 handhavingspunten die zich bevinden in de omgeving van de 35 Ke-contour (vergelijkbaar met de 58 dB(A) Lden-contour) en 25 handhavingspunten die zich bevinden in de omgeving van de 26 dB(A) LAeq-contour (vergelijkbaar met de 48 dB(A) Lnight-contour). Die handhavingspunten zijn op basis van de (woning)situatie zoals die in 1990 was vastgesteld.¹⁷² Het aantal handhavingspunten en de locaties waarop die punten zich bevinden zijn sinds de inwerkingtreding van het LVB 2004 niet veranderd. Tegelijkertijd heeft een verruiming plaatsgevonden van de geluidscontour die bepalend is voor de grenswaarden voor het maximaal aantal personen dat ernstige geluidshinder ervaart van 52 dB(A) naar 48 dB(A) Lden en de geluidscontour die bepalend is voor de grenswaarden voor het maximaal aantal personen dat slaapverstoord is van 48 dB(A) naar 40 dB(A) Lnight. Bovendien is de bevolking binnen die contouren sinds 1990 toegenomen. Als

vervolgens in aanmerking wordt genomen dat de omvang van het aantal ernstig gehinderden door geluid van luchtverkeer vooral wordt bepaald door geluidsniveaus in de bandbreedte van 45-50 dB(A) Lden en de omvang van het aantal slaapverstoorden door de geluidsniveaus in de bandbreedte 32-37dB (A) Lnight (zie 4.70), kan worden aangenomen dat een aanzienlijke groep ernstig gehinderden en slaapverstoorden ver van de handhavingspunten woont. Dit doet afbreuk aan de beschermende werking die uitgaat van het huidige wettelijk stelsel, omdat de bescherming afneemt naarmate iemand verder van een handhavingspunt woont. Daarmee staat ook ten aanzien van ernstig gehinderden en slaapverstoorden die binnen de contouren wonen niet vast dat het huidige systeem voldoende rechtsbescherming biedt.

6.41.6. Bovendien biedt het huidige wettelijk stelsel in het geheel geen praktische en effectieve rechtsbescherming aan ernstig gehinderden en slaapverstoorden die buiten de in de gelijkwaardigheidscriteria opgenomen geluidscontouren wonen. Zij kunnen geen beroep doen op de handhaving en rechtsbescherming waarin het LVB 2008 voorziet. Hoewel onduidelijk is hoe groot deze groep mensen die feitelijk geen rechtsbescherming kan ontlenen aan de bestaande handhavingspunten precies is, is wel duidelijk dat een zeer grote groep van de ernstig gehinderden en slaapverstoorden (ver) buiten de geluidscontouren woont.

Noodzakelijk voor het economisch welzijn van het land?

6.42. Ten slotte zal de rechtbank de betekenis van Schiphol voor het economisch welzijn van Nederland dienen te betrekken in de beoordeling. Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat (het luchtverkeer van en naar) Schiphol op zichzelf een belangrijke bijdrage levert aan de economie van Nederland.¹⁷³ De vraag in hoeverre een activiteit als luchtvaart noodzakelijk is voor de welvaart van het land in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM valt ook voor een belangrijk deel binnen de beleidsruimte die het EVRM aan de lidstaten laat.

6.43. Echter, zoals hiervoor onder 6.11 tot en met 6.14 en 6.266.26 tot en met 6.306.30 is overwogen, vereist artikel 8 lid 2 EVRM wel dat lidstaten het relatieve gewicht van alle betrokken belangen ten opzichte van elkaar bepalen; dat heeft de Staat ten aanzien van het luchtverkeer van en naar Schiphol de afgelopen jaren onvoldoende gedaan. Het belang van de luchtvaart is steeds vooropgesteld en eerst gewaarborgd, waarna er gekeken is of en zo ja in hoeverre er nog aan de overige belangen tegemoet kon worden gekomen. Ook wordt de milieuruimte die ontstaat door bijvoorbeeld andere (vlieg)procedures of routes steeds in extra vliegbewegingen omgezet en komt deze niet ten goede aan ernstig gehinderden of slaapverstoorden.¹⁷⁴

Relevantie luchtkwaliteit en uitstoot broeikasgassen en externe veiligheid

6.44. RBV heeft er in haar processtukken ook op gewezen dat de Staat onrechtmatig handelt door omwonenden van Schiphol bloot te stellen aan steeds toenemende concentraties zeer schadelijke stoffen¹⁷⁵ die (het luchtverkeer van en naar) Schiphol veroorzaakt. Ook heeft RBV erop gewezen dat door de toename van het luchtverkeer ondanks de toenemende veiligheid van vliegtuigen het risico op een vliegtuigongeval met dodelijke slachtoffers de afgelopen jaren is gestegen.¹⁷⁶ Verder heeft RBV onder meer nog gewezen op de stikstofdispositie van het luchtverkeer van Schiphol op beschermde Natura 2000-gebieden en de gevolgen van het luchtverkeer van en naar Schiphol voor het klimaat.

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.

WHO-richtlijnen en niet-equivalente akoestische hinderfactoren

6.46. RBV heeft zich op het standpunt gesteld dat de Staat bij het bepalen van het toelaatbare jaargemiddelde geluidbelasting als gevolg van luchtverkeer van en naar Schiphol de WHO-richtlijnen

moet hanteren. De WHO-richtlijnen bevatten de sterke aanbeveling om voor luchtverkeer het geluidniveau overdag te reduceren tot 45 dB(A) Lden en voor de nacht tot 40 dB(A) Lnight. De WHO-richtlijnen zijn, zoals RBV zelf ook onderkent, niet bindend en het Unierecht laat lidstaten vooralsnog vrij om nationale geluidbelastingsindicatoren en daarmee verband houdende gegevens te hanteren binnen de bindende parameters van de Richtlijn omgevingslawaai. 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.

- 6.47. Verder heeft RBV aangevoerd dat niet-equivalente akoestische hinderfactoren betrokken dienen te worden in de beoordeling. De rechtbank overweegt dat er geen Nederlandse wet- of 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. 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.

Tussenconclusie: schending artikel 8 EVRM

- 6.48. De rechtbank komt tot de conclusie dat voor de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol een wettelijke basis en een *fair balance* tussen de verschillende belangen ontbreekt. Er is dan ook sprake van een inbreuk op artikel 8 EVRM, waarmee de Staat onrechtmatig handelt jegens ernstig gehinderden en slaapverstoorden in de omgeving van Schiphol voor wiens belang RBV in deze procedure opkomt.

Wat betekent het voorgaande voor de vordering?

Vordering i: verklaring voor recht deels toegewezen

- 6.49. De in onderdeel i (onder a en d) gevorderde verklaring voor recht (zie 5.1) zal gedeeltelijk worden toegewezen, zoals hierna verwoord in De beslissing onder 7.1. 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.

Vordering ii: bevel tot realiseren van praktische en effectieve rechtsbescherming deels toegewezen

- 6.50. 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). De Staat wordt veroordeeld om maatregelen te treffen om omwonenden rechtsbescherming te bieden tegen die hinder, zoals hierna nader overwogen wordt. De rechtbank kan, zoals overwogen in 6.46 en 6.47, niet bepalen dat aan deze maatregelen de WHO-richtlijnen ten grondslag worden gelegd en 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.
- 6.51. Het voorgaande betekent niet dat er geen verband bestaat tussen geluidshinder en het aantal vluchten. Ten overvloede overweegt de rechtbank dan ook dat een reductie van het aantal vluchten van en naar Schiphol een mogelijk gevolg is van hetgeen waartoe de Staat veroordeeld wordt. Dit is ook van de zijde van Staat tijdens de zitting aangevoerd. Maar het is aan de Staat om daaraan een

nadere, concrete invulling te geven.

- 6.52. Het in onderdeel ii onder b gevorderde bevel is gedeeltelijk toewijsbaar, namelijk voor zover het eist dat de Staat waarborgen moet creëren om omwonenden een praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden.
- 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 aankaarten op het moment dat die plaatsvindt of wordt verwacht.
- 6.54. De rechtbank kan en zal de Staat wel bevelen 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.¹⁷⁷ De Staat heeft veel vrijheid om die rechtsbescherming vorm te geven, mits zij voldoet aan de eisen van het EVRM, waaronder de eis dat de geboden rechtsbescherming praktisch en effectief moet zijn.
- 6.55. 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. Om aan de eis van een *fair balance* te blijven voldoen, zal zij moeten worden geactualiseerd (6.31 zie 6.31 en 6.32). 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 handhavingspunten, 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.

Vordering iii: geen verplichting doorlopen balanced approach procedure

- 6.56. Verder heeft RBV gevorderd, voor het geval de rechtbank het doorlopen van de *balanced approach* procedure verplicht acht voor uitvoering van de geboden, de Staat te veroordeeld wordt om deze procedure te doorlopen. De rechtbank zal deze noodzakelijkheid beoordelen.
- 6.57. In Resolutie A33/7 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (de ICAO) is het concept van een *balanced approach* procedure bij geluidsbeheer ingevoerd en wordt een coherente methode vastgesteld om vliegtuiglawaai aan te pakken. De *balanced approach* procedure is opgenomen in de Geluidsverordening waarbij de Europese Commissie is aangewezen als instantie die de *balanced approach* moet toetsen. De *balanced approach* procedure erkent, en doet geen afbreuk aan, de waarde van toepasselijke juridische verplichtingen, bestaande overeenkomsten, vigerend recht en vastgesteld beleid. Het vereiste van de *balanced approach* is per 13 juni 2016 gaan gelden, maar respecteert als gezegd het op dat moment geldende recht en vastgesteld beleid. In Nederland was dat het LVB 2008. Met het gerechtshof Amsterdam is de rechtbank van oordeel dat een beslissing om het LVB 2008 te handhaven (door te stoppen met het anticiperend handhaven) dus niet kan worden gezien als een beperking die pas na het doorlopen van de *balanced approach* procedure kan worden ingevoerd.
- 6.58. Dit oordeel sluit aan bij het door de Staat in de onder 4.84 en 4.85 genoemde kort geding procedure ingenomen standpunt dat het stoppen met anticiperend handhaven niet onder het temporele bereik van de Geluidsverordening valt, omdat de reductie van het aantal vliegtuigbewegingen die dat besluit meebrengt het gevolg is van de toepassing van het vigerende wettelijk kader zoals dat volgt uit het

voor de inwerkingtreding van de verordening vastgestelde LVB 2008.

6.59. Overigens heeft de Staat in dezelfde kort geding procedure ook bepleit dat de verordening ook materieel gezien niet van toepassing is op dit besluit. Volgens de Staat is stoppen met het anticiperend handhaven geen exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening, maar een feitelijke omstandigheid die bovendien de op basis van de grenswaarden in het LVB 2008 gegeven capaciteit van Schiphol niet (actief) vermindert.¹⁷⁸ In hoger beroep heeft de Staat er daarnaast (en naar het oordeel van de rechtbank: terecht) nog op gewezen dat het Handvest van grondrechten van de EU, waarin in artikel 7 een met artikel 8 EVRM vergelijkbaar grondrecht is opgenomen, voorrang heeft boven een EU-verordening.¹⁷⁹ De Staat heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat het onjuist is dat de Geluidsverordening in alle gevallen voorgeat op artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest en dat het hem bijzonder onwaarschijnlijk lijkt dat de EU-wetgever dit met de verordening voor ogen heeft gehad.¹⁸⁰

6.60. Het voorgaande betekent dan ook dat bij deze stand van zaken voor het handhaven van het LVB 2008 het doorlopen van een *balanced approach* procedure niet nodig is en de Staat daartoe niet zal worden veroordeeld. Voor zover de Staat zich ook nog beroept op de Slotverordening¹⁸¹ gaat de rechtbank daaraan voorbij, omdat het niet handhaven van het LVB 2008 een schending van grondrechten vormt die al bijna anderhalf decennium voortduurt. Dat mede door deze duurzame schending mogelijk economische rechten voor derden en aanspraken zijn ontstaan, komt voor risico van de Staat.

Vordering iv: geen dwangsom

6.61. RBV heeft een dwangsom van 100.000 per dag gevorderd voor iedere dag dat de Staat hetgeen waartoe hij wordt veroordeeld niet nakomt.

6.62. De rechtbank herhaalt op deze plaats haar overweging dat in het beleid en de uitvoering van regelgeving ten aanzien van Schiphol het belang van omwonenden stelselmatig ondergeschikt is geweest aan dat van de luchtvaart en de luchthaven. Zoals hiervoor overwogen heeft de Staat al bijna anderhalf decennium eigen regelgeving niet gehandhaafd ten koste van omwonenden van Schiphol. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat RBV en haar achterban er weinig vertrouwen in hebben dat de Staat in toekomstig beleid de belangen van omwonenden een voldoende gewicht geeft.

6.63. Dat gebrek aan vertrouwen is nog verder versterkt door het doen en laten van de Staat na de kort geding procedure over onder meer de beëindiging van het anticiperend handhaven. Ondanks dat het gerechtshof Amsterdam de Staat in die procedure in het gelijk gesteld heeft, heeft de Staat onder druk van (dreigende) procedures (van luchtvaartmaatschappijen) en de opstelling van de Europese Commissie besloten om het beëindigen van het anticiperend handhaven op te schorten.

6.64. Door deze handelwijze heeft de Staat bij RBV de vrees gevoed dat hij ook in deze zaak met onvoldoende voortvarendheid uitvoering zal geven aan hetgeen waartoe hij veroordeeld wordt. In zon geval zou de rechtbank bij iedere andere partij dan de Staat zonder meer een dwangsom verbonden hebben aan de veroordeling als prikkel om deze na te komen. 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.

Vordering v: proceskosten

6.65. De Staat is grotendeels in het ongelijk gesteld en moet daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. De proceskosten van RBV worden begroot op:

- kosten van de dagvaarding	103,33	
- griffierecht	676,00	

- salaris advocaat	1.842,00	(3,00 punten × 614,00)
- nakosten	178,00	(plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)
Totaal	2.799,33	

6.66. De gevorderde wettelijke rente over de proceskosten wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

7 De beslissing

De rechtbank

7.1. verklaart voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door:

- a. niet de juiste door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, en door
- b. burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring,

7.2. beveelt de Staat om binnen twaalf (12) kalendermaanden na betekening van dit vonnis:

- a. de geldende wet- en regelgeving te handhaven,
- 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,

7.3. veroordeelt de Staat in de proceskosten van 2.799,33, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe, te vermeerderen met 92,00 plus de kosten van betekening als de Staat niet tijdig aan de veroordelingen voldoet en het vonnis daarna wordt betekend,

7.4. veroordeelt de Staat tot betaling van de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn betaald,

7.5. verklaart dit vonnis wat betreft de onder 7.2 tot en met 7.4 genoemde beslissingen uitvoerbaar bij voorraad, en

7.6. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. R.C. Hartendorp, mr. J.L.M. Luiten en mr. C.J-A. Seinen en in het openbaar uitgesproken op 20 maart 2024.

¹ Hoewel een enkele keer ook de term geluidsbelasting wordt gebruikt.

² Ke staat voor Kosten-eenheid, een geluidbelastingmaat die in de jaren 60 van de vorige eeuw is ontwikkeld door een commissie onder leiding van prof. dr. ir. C.W. Kosten. De Ke is afhankelijk van drie parameters die bijdragen aan de ervaren geluidbelasting buitenshuis, te weten het aantal vliegbewegingen, de maximale hoeveelheid geluid per vliegbeweging en het tijdstip van de dag waarop het

vliegtuig overvliegt.

- ³ LAeq staat voor Equivalent A-weighted Level en ziet op het binnen de slaapkamer optredend equivalente geluidniveau. Voor de bepaling van de LAeq wordt het geluidniveau van een hele vliegtuigbeweging meegenomen.
- ⁴ Lden staat voor Level day-evening-night. Het is een indicator voor het totale niveau van lawaai overdag, s avonds en s nachts die gebruikt wordt om de hinder ten gevolge van de blootstelling aan lawaai te kwantificeren.
- ⁵ Lnight staat voor Level night. Het is een indicator voor het totale niveau van lawaai s nachts die gebruikt wordt ter kwantificatie van slaapstoornissen door lawaai.
- ⁶ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (*PbEU* 2002, L 189/12).
- ⁷ De WHO omschrijft dit als een verzamelterm voor allerlei negatieve gevoelens zoals ergernis, ontevredenheid, boosheid, teleurstelling, zich teruggetrokken voelen, hulpeloosheid, neerslachtigheid, ongerustheid, verwarring, het zich uitgeput voelen en agitatie. B. Berglund e.a., *Guidelines for community noise*, World Health Organization (1999), p. 50.
- ⁸ In 1996 werd in het kader van de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (GES) een vragenlijstonderzoek uitgevoerd onder 11.812 personen van 18 jaar en ouder die in een straal van 25 kilometer rondom de luchthaven Schiphol woonden. In 2002 (GES-2002) en 2005 zijn twee vervolgonderzoeken uitgevoerd: 5.873 personen (respons 46%) in 2002 en 6.091 personen (respons 49%) in 2005. Zie D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 39.
- ⁹ D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 37.
- ¹⁰ D. Welkers e.a., *Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen*, RIVM-rapport 2109-0227, RIVM 2020, p. 55.
- ¹¹ D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 49.
- ¹² R. van Poll e.a., *Relaties vliegtuiggeluid hinder en slaapverstoring 2020, Civiele en militaire vliegvelden in Nederland*, RIVM-rapport 2022-0007, RIVM 2023 p. 97. Zie ook D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 11.
- ¹³ D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 35.
- ¹⁴ O.a. I. Zandt e.a., *Geluidhinder en Slaapverstoring van luchtverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol Verdiepende studie*, Haarlem: GGD Kennemerland 2020, p. 34 en 35; M. Basner & S. McGuire, WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Effects on Sleep, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2018, 15, p. 519.
- ¹⁵ Daarnaast is er nog een korte baan, de Schiphol Oostbaan. Deze baan wordt voornamelijk gebruikt voor kleinere vliegtuigen, privéjets en helikopters.
- ¹⁶ Dit omvat alle verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen met als doel het vervoeren van reizigers, vracht en post tegen betaling.
- ¹⁷ D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 17.
- ¹⁸ De BR-relatie die daarbij past is 25%. Dit betekent dat bij een geluidbelasting van 35 Ke 25% van de bevolking ernstige hinder ondervindt.
- ¹⁹ De dB(A) is afgeleid van de gewone decibel, maar corrigeert de geluidssterktes voor de gevoeligheid van het (menselijk) oor.
- ²⁰ *Kamerstukken II* 1980/81, 15880, nr. 11 (Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen; Regeringsbeslissing (Deel D)), p. 43 en *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 8 (Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, deel 3: kabinetsstandpunt), p. 16-17.

- ²¹ Onder een mainport wordt verstaan een luchthaven die functioneert als de thuisbasis en de centrale luchthaven in Europa voor ten minste één van de toekomstige dominerende luchtvaartmaatschappijen, en waar de wisselwerking tussen luchthaven- en vestigingsplaatsfactoren maximaal is. *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 8 (Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, deel 3: kabinetsstandpunt), p. 7.
- ²² Idem, p. 6.
- ²³ Idem, p. 8 en 9.
- ²⁴ R.C.G.M. Smetsers e.a., *Vliegtuiggeluid: meten, berekenen en beleven. Een verkenning van wensen en ontwikkelopties*, RIVM Rapport 2019-0201, RIVM 2019, p. 23.
- ²⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 8 (Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, deel 3: kabinetsstandpunt), p. 9.
- ²⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nrs. 28 en 51.
- ²⁷ *Stcrt.* 1996, 211.
- ²⁸ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (*PbEU* 2002, L 189/12).
- ²⁹ Ongewenst of schadelijk geluid buitenshuis dat door menselijke activiteiten wordt veroorzaakt, inclusief lawaai dat wordt voortgebracht door vervoermiddelen, wegverkeer, spoorwegverkeer, luchtverkeer en locaties van industriële activiteiten als beschreven in bijlage I van Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (*PbEU* 1996, L 257/26).
- ³⁰ *Stb.* 2004, 338.
- ³¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 3.
- ³² Alleen voor luchthaven Schiphol worden deze gegevens vastgelegd in twee aparte besluiten. Voor de overige Nederlandse luchthavens worden de gegevens vastgelegd in een Luchthavenbesluit (of Luchthavenregeling). Zie artikel 8.1a leden 2 en 3 Wlv.
- ³³ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 4.
- ³⁴ Het TVG wordt berekend door voor een heel gebruiksjaar de hoeveelheid geluid van alle vliegtuigbewegingen in deze periode bij elkaar op te tellen en vervolgens te delen door het aantal dagen in het gebruiksjaar.
- ³⁵ Het gebruiksjaar omvat de periode 1 november tot en met 31 oktober.
- ³⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 38.
- ³⁷ MER 2007 (zie 6.24), Hoofdrapport, p. 10.
- ³⁸ Idem, p. 10.
- ³⁹ De Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, *Stb.* 2002, 374.
- ⁴⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 41. Het gaat om een overgang op basis van gelijkwaardigheid en niet op basis van gelijkheid. Dit houdt in dat wanneer de geluidbelasting en resulterende effecten als hinder in het ene gebied afneemt, de geluidbelasting en hinder in andere gebieden tegelijkertijd toe kan nemen, zolang de TVG maar niet worden overschreden.
- ⁴¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 49; *Kamerstukken I* 2000/01, 27603, nr. 88e (NMvA I), p. 3.
- ⁴² Art. XII lid 2 sub b van de Wet tot wijziging van de Wlv (*Stb.* 2002, 374) gaat in navolging van de Europese Richtlijn Omgevingslawaai (zie 4.15) uit van mensen die slaapverstoring ondervinden. Het voorvoegsel ernstig wordt daar niet gebruikt. Veel documenten die betrekking hebben op de gelijkwaardigheidscriteria gebruiken de term ernstig slaapverstoorden. De termen ernstig slaapverstoorden en slaapverstoorden worden beiden gebruikt, maar er wordt hetzelfde mee bedoeld.
- ⁴³ De vijf luchtvaart-gerelateerde parameters op basis waarvan de Lden en Lnight geluidscontouren worden berekend zijn: 1.) De verkeerssituatie, waarbij is uitgegaan van de dienstregeling en vlootsamenstelling 2005, 2.) Het baan- en routegebruik, waarbij is uitgegaan van een theoretisch model, 3.) De (vlieg)route,

waarbij is uitgegaan van theoretische routes, 4.) De vliegprocedure, waarbij is uitgegaan van de Naderingshoogte 2.000 ft, 3.000 ft en de NADP1 startprocedure, en 5.) Het vliegtuiggeluid, waarbij is uitgegaan van het Nederlandse Reken Model (NRM). Zie uitbreider: D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 27-29.

⁴⁴ D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 27-29, p. 10.

⁴⁵ Idem, p. 10.

⁴⁶ Idem, p. 11.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 46 (Evaluatie Schipholbeleid), p. 3.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27603, nr. 3 (MvT), p. 10.

⁴⁹ Op 17 juli 2023 is een conceptwetsvoorstel ter consultatie aangeboden dat een wijziging van de Awb en de Wlv behelst en beroep tegen besluiten met betrekking tot luchthavens mogelijk maakt: het conceptwetsvoorstel 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 luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven.

⁵⁰ *Stb.* 2004, 425.

⁵¹ Op 20 februari 2003 is het eerste LVB onder de Wet luchtvaart in werking getreden. De milieu- en veiligheidssituatie van dat besluit is beschreven in het MER 2002 (zie voetnoot 59). De grenswaarden van het eerste LVB waren berekend op basis van 537.800 vliegbewegingen en resulteerden in 10.000 woningen binnen de 35 Ke-contour, 35.500 ernstig geluidsgestoorden binnen de 20 Ke-contour, 6.900 woningen binnen de 26 dB(A) LAeq-contour en 23.000 slaapverstoorden binnen de 20 dB(A) LAeq-contour. In juni 2003 bleek dat er bij de totstandkoming van het eerste LVB een invoerfout was gemaakt. Deze invoerfout had betrekking op een onderdeel van de invoergegevens die zijn gebruikt bij het MER 2002. Hierop is een nieuwe milieueffectrapportage gestart (MER 2004; zie 4.28) en is in 2004 het LVB gewijzigd. De milieu- en veiligheidssituatie van dat besluit is beschreven in het MER 2004. Het LVB uit 2004 wordt daarom gezien als het eerste besluit onder de Wlv. Daarmee vormen deze gelijkwaardigheidscriteria de grenzen waaraan ieder volgend LVB moet voldoen.

⁵² Afkomstig uit A.G.M. Dassen & H.S.M.A. Diederiksen, *Opties voor Schipholbeleid, Balans tussen binnen en buitengebied*, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven: mei 2006, pbl.nl/uploads/default/downloads/500133002.pdf, p. 25.

⁵³ *Kamerstukken I* 2001/02, 27603, nr. 88b, p. 10-12.

⁵⁴ Idem, p. 10-11. Deze beschrijving ziet op de in het MER 2002 (zie voetnoot 59) gevolgde werkwijze. In het MER 2004 (zie 4.28) is dezelfde werkwijze gevolgd.

⁵⁵ MER 2004 (zie 4.28).

⁵⁶ MER 2004, Hoofdrapport, p. 20 en 24.

⁵⁷ *Stb.* 2004, 425, p. 13.

⁵⁸ MER 2004.

⁵⁹ MER *Schiphol* 2003, januari 2002 (hierna: MER 2002).

⁶⁰ *Stb.* 2004, 425, p. 12-13.

⁶¹ MER 2004, Hoofdrapport, p. 20 voor de grenswaarden voor de eerste en tweede parameter en MER 2002, Hoofdrapport, p. 26 voor de grenswaarden voor de derde en vierde parameter.

⁶² *Kamerstukken II* 2005/06, 29665, 28-b1 (Kabinetstandpunt Schiphol), p. 5.

⁶³ Idem, p. 23 en 24.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 46 (Evaluatie Schipholbeleid), p. 3.

⁶⁵ *Stb.* 2008, 390 (NvT), p. 10.

- ⁶⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 46 (Evaluatie Schipholbeleid), p. 4 en 5.
- ⁶⁷ Idem, p. 1-5.
- ⁶⁸ Idem, p. 6 en 7.
- ⁶⁹ Met ingang van 2010 het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en met ingang van 2017 het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).
- ⁷⁰ Idem, p. 7.
- ⁷¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 46 (Evaluatie Schipholbeleid), p. 8.
- ⁷² Afkomstig uit K. Vinkx, *Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol, Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, To70-rapport 19.171.02, mei 2019, p. 15 en 16.
- ⁷³ *Stb.* 2008, 390 (NvT), p. 6-12.
- ⁷⁴ MER 2007 (zie 6.24), Hoofdrapport, p. 35.
- ⁷⁵ Zie D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021, p. 30 en 31.
- ⁷⁶ Zie noot 43.
- ⁷⁷ Er is een nieuwe naderingsprocedure voor vliegtuigen aan de vliegproceduremodellering toegevoegd, de continue daling (CDA) en voor starts is de mogelijkheid toegevoegd om volgens de meer recente BDAP2 startprocedure te kunnen starten. Voor het modelleren van het vliegtuiggeluid is overgegaan van het Nederlandse Reken Model (NRM) naar het Europese Doc29-model. Vgl. noot 43.
- ⁷⁸ Afkomstig uit K. Vinkx, *Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol, Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, To70-rapport 19.171.02, mei 2019, p. 22 en 23.
- ⁷⁹ *Stb.* 2010, 125, , *Stb.* 2010, 329, rectificatie in *Stb.* 2010, 329.
- ⁸⁰ *Stb.* 2012, 382.
- ⁸¹ *Stb.* 2016, 280.
- ⁸² *Stb.* 2018, 366.
- ⁸³ *Kamerstukken II* 2006/07, 29665, nr. 39 (Brief van de minister van VenW), p. 5.
- ⁸⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 29665, nr. 108, bijlage 1: Advies van de Alderstafel over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020), p. 1.
- ⁸⁵ Idem, p. 15 en 17.
- ⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 29665, nr. 190, (Advies Hans Alders 8 oktober 2013), p. 10.
- ⁸⁷ Idem, p. 22-24.
- ⁸⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 31936, nr. 296, p. 3.
- ⁸⁹ Bij het woningbestand van 2018 is uitgegaan van een aangepaste definitie van unieke adressen. Alleen zelfstandige woonruimtes worden nog geregistreerd, zodat de unieke adressen van bijvoorbeeld studentenkamers zijn verdwenen.
- ⁹⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 29665, nr. 406 en *Kamerstukken II* 2021/22, 29665, nr. 417.
- ⁹¹ Verordening (EU) 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG (*PbEU* 2014, L 173/65).
- ⁹² Resolutie A33/7.
- ⁹³ *De Staat van Schiphol 2018*, Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport, december 2018, p. 25, en latere edities.
- ⁹⁴ *Kamerstukken II* , 2021/22, 29655, nr. 434 (Brief van de minister van IenW) p. 3 e.v.
- ⁹⁵ *Stcrt.* 2023, 11316.
- ⁹⁶ *Stcrt.* 2023, 26407.
- ⁹⁷ *Kamerstukken II*, 2008/09, 29665, nr. 115, Bijlage 1, p. 5.

- ⁹⁸ *Kamerstukken II*, 2008/09, 29665, nr. 190 (Advies Alderstafel 8 oktober 2013), p. 35, 38 en 39 en Bijlage 7a.
- ⁹⁹ D.G. Simons e.a., Comparative assessment of measured and modelled aircraft noise around Amsterdam Airport Schiphol, *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 2022, 105, Artikel 103216.
- ¹⁰⁰ Dit in 2013 in gebruik genomen systeem van 41 meetstations meet het vliegtuiggeluid rondom Schiphol. Voor elk vliegtuig dat start van of landt op Schiphol wordt informatie verzameld (zoals het gemeten geluidniveau, het datum en tijdstip van de meting en het vliegtuigtype).
- ¹⁰¹ CBS, PBL, RIVM, WUR, *Geluidsbelasting rond Schiphol, 2000-2018* (indicator 0287, versie 08, 30 augustus 2021), clo.nl/indicatoren/nl028708-geluidsbelasting-rond-schiphol-2000-2018.
- ¹⁰² R. Kuiper & M. Spoon (2022), *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022. Eerste vervolgmeting*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- ¹⁰³ Ministerie van IenW, *Notificatiedocument, Notificatie Europese Commissie Balanced Approach procedure Schiphol*, Den Haag september 2023, p. 21.
- ¹⁰⁴ R. Kuiper & M. Spoon, *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022. Eerste vervolgmeting*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2022, p. 90.
- ¹⁰⁵ Milieu- en Natuurplanbureau (met medewerking van RIVM, Milieu en Veiligheid), *Het milieu rond Schiphol, 1990 - 2010, Feiten & cijfers*, p. 75.
- ¹⁰⁶ Milieu- en Natuurplanbureau (met medewerking van RIVM, Milieu en Veiligheid), *Het milieu rond Schiphol, 1990 - 2010, Feiten & cijfers*, p. 81-82.
- ¹⁰⁷ I. Zandt e.a., *Geluidhinder en Slaapverstoring van luchtverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol Verdiepende studie*, Haarlem: GGD Kennemerland 2020, p. 12 en 18.
- ¹⁰⁸ MER 2020, Hoofdrapport, p. 121.
- ¹⁰⁹ D. Welkers e.a., *Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen*, RIVM-rapport 2109-0227, RIVM 2020, p. 13.
- ¹¹⁰ *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, WHO 2018, p. 61, 62 en 68.
- ¹¹¹ Idem, p. 62,75 en 76: *The GDG (Guideline Development Group; rechtbank) acknowledged that the guideline recommendation for Lnight may not be fully protective of health, as it implies that around 11% () of the population may be characterized as highly sleep-disturbed at the recommended Lnight level. This is higher than the 3% absolute risk considered for setting the guideline level. However, the high calculation uncertainty in predicting noise levels lower than 40 dB prevented the GDG from recommending a lower level. Furthermore, lower levels would probably require a ban on night or early morning flights altogether, which is not feasible in many situations, given that the general population tends to value the convenience of air travel..*
- ¹¹² Hiermee werd uitvoering gegeven aan de in december 2018 door de Tweede Kamer aangenomen Motie Schonis: *Kamerstukken II*, 35000A, nr. 60 (motie van het lid Schonis).
- ¹¹³ D. Welkers e.a., *Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen*, RIVM-rapport 2109-0227, RIVM 2020, p. 85 en 96-101.
- ¹¹⁴ Idem, p. 126, 130 en 131.
- ¹¹⁵ R. van den Berg & D. Kemper, *Impactanalyse nieuwe WHO Environmental Noise Guidelines*, To70-rapport 18.171.33, september 2019, p. 13 en 14.
- ¹¹⁶ Luchtvaartnota 2020-2050, p. 8-10.
- ¹¹⁷ Luchtvaartnota 2020-2050, p. 50-52.
- ¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 29665, nr. 432 (Brief van de minister van IenW).
- ¹¹⁹ Idem, p. 2.
- ¹²⁰ *Kamerstukken II* 2022/23, 29665, nr. 481, p. 1.
- ¹²¹ *Stcrt.* 2023, 24537.
- ¹²² Ministerie van IenW, *Notificatiedocument, Notificatie Europese Commissie Balanced Approach procedure Schiphol*, Den Haag september 2023, p. 29.

- ¹²³ Idem, p. 29.
- ¹²⁴ Idem, p. 9.
- ¹²⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 29665, nr. 491 (Brief van de minister van IenW), p.2.
- ¹²⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 29665, nr. 432 (Brief van de minister van IenW), p. 5-6.
- ¹²⁷ *Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 4027, p. 3.
- ¹²⁸ *Kamerstukken II 2023/24*, 29665, nr. 489 (brief van de minister van IenW), p. 2.
- ¹²⁹ I. Zandt e.a., *Geluidhinder en Slaapverstoring van luchtverkeer in de wijde omgeving van luchthaven Schiphol Verdiepende studie*, Haarlem: GGD Kennemerland 2020, p. 35, N. Janssen, D. Houthuijs & A. Dusseldorp, *Gezondheidseffecten van ultrafijnstof van luchtverkeer rond Schiphol, integraal rapport*, RIVM-rapport 2022-0069, p.14-16.
- ¹³⁰ N.A.H. Janssen e.a., *Onderzoek naar de gezondheidseffecten van kortdurende blootstelling aan ultrafijnstof rond Schiphol*, RIVM-rapport 2019-0084, p. 161 en N. Janssen, D. Houthuijs & A. Dusseldorp, *Gezondheidseffecten van ultrafijnstof van luchtverkeer rond Schiphol, integraal rapport*, RIVM-rapport 2022-0069, RIVM 2022, p. 14-16.
- ¹³¹ P. Peeters & J. Melkert, *Factsheet toekomst verduurzaming luchtvaart: een actualisatie* (nr. juni 2021), Den Haag: Tweede Kamer, de KNAW, de Jonge Akademie, NWO, VSNU en TNO 2021.
- ¹³² *WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*. Geneve: World Health Organization 2021.
- ¹³³ Vgl. EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 96.
- ¹³⁴ De rechtbank zal de term slaapverstoorden hanteren en niet de term ernstig slaapverstoorden. Zie noot 42.
- ¹³⁵ Zie par. 1.2.10 CvA.
- ¹³⁶ D. Welkers e.a., *Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018). Het doel heiligt de middelen*, RIVM-rapport 2019-0227, RIVM 2020, par. 6.3 en 6.5.3.
- ¹³⁷ Vgl. art. 8.1a Wlv.
- ¹³⁸ Vgl. EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302 (*Moreno Gomez/Spanje*) par. 59.
- ¹³⁹ Zie EHRM 5 September 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608 (*Bărbulescu/Roemenië*), par. 108.
- ¹⁴⁰ Zie EHRM 19 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1019JUD003255596 (*Roche/Groot-Brittannië*), par. 162 en EHRM 6 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher v. Austria*), par. 61.
- ¹⁴¹ Zie EHRM 16 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1216JUD002557905 (*A, B en C/Ierland*), par. 245.
- ¹⁴² Die wet dient tevens te voorzien in effectieve rechtsbescherming, waarover later meer (zie 6.39 en verder).
- ¹⁴³ Zie EHRM 25 maart 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000594772 (*Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 97 en EHRM 26 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881 (*Leander v. Sweden*).
- ¹⁴⁴ Zie EHRM 6 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher v. Austria*), par. 64-68.
- ¹⁴⁵ Zie EHRM 9 september 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0912JUD002895506 (*Palomo Sánchez e.a./Spanje*), par. 62; EHRM 5 September 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608 (*Bărbulescu/Roemenië*), par. 112; EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (*M.A./Denemarken*), par. 148; vrije vertaling: *het eerlijke evenwicht dat moet worden gevonden tussen de concurrerende belangen van het individu en die van de gemeenschap als geheel, in ieder geval onderworpen aan de beoordelingsmarge die de staat geniet.*
- ¹⁴⁶ Zie EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 98 en 99; EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302 (*Moreno Gomez/Spanje*) par. 55.
- ¹⁴⁷ Zie EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (*Cordella e.a./Italië*), par. 161.
- ¹⁴⁸ Vgl. HR 12 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:25 (*Woonwagengebruiker/Gemeente Haarlem*).

¹⁴⁹ Ook deze wijzigingen zijn, zoals volgt uit de notas van toelichting bij de wijzigingen (zie voetnoten 79-82), getoetst aan de gelijkwaardigheidscriteria. Voor de wijzigingen in 2010 en 2012 is getoetst aan de geactualiseerde grenswaarden 2007, de wijziging in 2016 aan de geactualiseerde grenswaarden 2013 en de wijziging van 2018 leidde tot een beperking van het aantal nachtvluchten dat tot dan toe mocht worden gevlogen en voldeed om die reden aan de gelijkwaardigheidscriteria.

¹⁵⁰ Het hervatten van handhaving op de handhavingspunten (spoor I) en het verlagen van het maximumaantal vliegbewegingen naar 452.000 (spoor II).

¹⁵¹ Zie al *Kamerstukken II* 1994/95, 23552, nr. 8, p. 7 en 8. Deze uitgangspunten zijn ook onderdeel van de Richtlijn omgevingslawaaai.

¹⁵² Opmerking verdient wel dat in het MER 2007 de volgende leemte in kennis is geconstateerd (zie p. 21): *De ernstige geluidshinder wordt bepaald door met een rekenmodel de geluidsbelasting te berekenen en vervolgens met een dosis-effectrelatie de hinder te schatten. De ondervonden hinder wordt door een aantal factoren bepaald. Eén van deze factoren is de voorspelbaarheid van het baangebruik. Deze factor wordt naar verwachting in het komende jaar in een proef onderzocht. Tevens wordt door het RIVM verder onderzoek verricht naar relatie tussen vliegtuiglawaai en gezondheid. De gegevens van deze onderzoeken kunnen daarom niet meer in dit MER meegenomen worden..* Zie verder voetnoot 149 voor de toetsing van de latere wijzigingen van LVB 2008 aan de gelijkwaardigheidscriteria.

¹⁵³ Par. 1.1.9-1.1.11 CvA.

¹⁵⁴ Bij monde van zowel mr. Brans als de experts van To70 en het ministerie van IenW; zie ook 5.9-5.11 Pleitnota Staat.

¹⁵⁵ Zie *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021-2025, van 15 december 2021.

¹⁵⁶ Zie EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799 (*Taşkin e.a./Turkije*), par. 115; EHRM, 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 99.

¹⁵⁷ Zie EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799 (*Taşkin e.a./Turkije*), par. 118; EHRM, 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 104.

¹⁵⁸ Zo ook de Staat in par. 1.2.7 CvA.

¹⁵⁹ Een sprekend voorbeeld is te vinden in het MER 2007, waarin wordt gekozen voor een groeiscenario tot 480.000 vliegbewegingen, want *De initiatiefnemers vragen voor de periode tot 2010 om een besluit over de aanpassing van grenswaarden voor geluid. Daarbij wordt uitgegaan van 480.000 vliegtuigbewegingen per jaar, het maximum voor de periode tot en met gebruiksjaar 2010* (p. 7).

¹⁶⁰ Zie par. 5.3.28 CvA.

¹⁶¹ Zie EHRM 6 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher v. Austria*), par. 64-68.

¹⁶² Zie D. Welkers e.a., *Analyse gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, RIVM-briefrapport 2020-0219, RIVM 2021 p. 11.

¹⁶³ Zie EHRM 16 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1216JUD002557905 (*A, B en C/Ierland*), par. 245; EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302 (*Moreno Gomez/Spanje*) par. 55.

¹⁶⁴ *Kamerstukken I* 2001/02, 27603, nr. 88b, p. 9-10; zie ook R. van den Berg & D. Kemper, *Impactanalyse nieuwe WHO Environmental Noise Guidelines*, To70-rapport 18.171.33, september 2019, p. 13, noot 7.

¹⁶⁵ Par. 1.2.8 CvA, alwaar is afgedrukt Tabel 5 uit K. Vinkx, *Gelijkwaardige bescherming omgeving Schiphol, Actualisatie gelijkwaardigheidscriteria Schiphol*, To70-rapport 19.171.02, mei 2019, p. 32. Bovendien zijn die aantallen gebaseerd op destijds gemaakte berekeningen, zodat in de praktijk kan blijken dat die aantallen niet daadwerkelijk gehaald kunnen worden binnen het geldende normenkader van het LVB 2008. Zie 6.25.

¹⁶⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2023/24, nr. 838, p. 2, antwoorden op vragen 4 en 5.

¹⁶⁷ Zie EHRM, 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 138.

¹⁶⁸ Par. 3.2.21 CvA; art. III van de Wet tot wijziging van de Wlv (zie voetnoot 39) en *Kamerstukken II* 2005/06, 30452, nr. 3, p. 40-41.

- ¹⁶⁹ Zie o.m. Rb. Noord-Holland, 22 oktober 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:9181.
- ¹⁷⁰ Zie EHRM 6 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher v. Austria*), par. 64-66; EHRM 9 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0409JUD002388716 (*I.M./Zwitserland*), par. 72 en EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (*M.A./Denemarken*), par. 149.
- ¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 29665, nr. 432, p. 3.
- ¹⁷² *Stb.* 2004, 425 (NvT bij LVB 2004), p. 12-13.
- ¹⁷³ Zie EHRM, 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 126.
- ¹⁷⁴ Zie MER 2004, Hoofdrapport, p. 8: *Binnen dit stelsel heeft de luchtvaartsector op Schiphol de ruimte gekregen om zich optimaal te ontwikkelen en te groeien.*
- ¹⁷⁵ Ultrafijnstof en zeer zorgwekkende stoffen, waaronder benzeen en formaldehyde. Zie 4.89-4.91.
- ¹⁷⁶ Zie 4.92.
- ¹⁷⁷ Zie EHRM 6 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (*Liebscher v. Austria*), par. 64-66; EHRM 9 april 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0409JUD002388716 (*I.M./Zwitserland*), par. 72 en EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (*M.A./Denemarken*), par. 149.
- ¹⁷⁸ Par. 4.3.7-4.3.17 CvA van de Staat in de kort geding procedure, p. 51-53; par. 3.2 e.v. van de pleitnota van de Staat in eerste aanleg; par. 6 van de Spoedappeldagvaarding van de Staat; par. 3 van de pleitnotities van de Staat in hoger beroep.
- ¹⁷⁹ Artikel 7 Handvest luidt: *Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.*
- ¹⁸⁰ Par. 6.3 van de Spoedappeldagvaarding van de Staat (p. 38).
- ¹⁸¹ Verordening (EEG) Nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens (*PbEU* L 14/1).
-