

Rechtbank Noord-Holland: locatie Haarlem (Jansstraat)

Zaaknummers: C/15/337250 KG ZA 23-95 en C/15/337248 KG ZA 23-94

Zitting: 21 maart 2023

Pleitnotities

van

de stichting **Stichting Recht op bescherming tegen
vliegtuighinder,**

advocaten mr. Channa Samkalden en mr. Elles ten
Vergert

in de zaken

Eiseressen	Gedaagden
Zaaknr. C/15/337250 KG ZA 23-95	
Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. c.s. advocaten: mrs. R.G.J. De Haan en H. Van Der Baan	<i>tegen</i> 1. de Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) , advocaat : mr. J. Procee 2. de Royal Schiphol Group N.V. , advocaat: mr. A. Kleinhout
Alsmede	
Zaaknr. C/15/337248 KG ZA 23-94	
International Air Transport Association (Netherlands) B.V. c.s. advocaten mrs. P. Olden en A. Boitelle	<i>tegen</i> 1. de Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) , advocaat : mr. J. Procee 2. de Royal Schiphol Group N.V. , advocaat: mr. A. Kleinhout

1 INLEIDING

1. Met dit kort geding willen KLM c.s. en IATA c.s. (hierna zullen de eisende partijen en de partijen die zich aan hun zijde hebben gevoed gezamenlijk worden aangeduid als : “**KLM en IATA**” of “**eisende partijen**”) bereiken dat voor het winterseizoen 2023-2024 moet worden uitgegaan van het equivalent van 500.000 jaarlijkse vliegtuigbewegingen. Dat is nagenoeg zo veel als er vóór de covid-pandemie werd gevlogen. De Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (“**RBV**”) komt op voor de belangen van omwonenden. RBV meent dat de vorderingen van KLM en IATA moeten worden afgewezen en heeft zich in deze procedure daarom gevoegd aan de zijde van de Staat.
2. RBV heeft zelf op 15 juli 2022 een bodemprocedure tegen de Nederlandse Staat aanhangig gemaakt. Daarin voert RBV aan dat de Staat de persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol schendt. Ten eerste door hen bloot te stellen aan disproportioneel veel ernstige geluidhinder en slaapverstoring, met negatieve gezondheidseffecten tot gevolg. En ten tweede door de omwonenden daartegen geen adequate rechtsbescherming te bieden.
3. De achtergrond van deze situatie is in de processtukken al toegelicht en hoeft hier niet te worden herhaald. Maar twee conclusies zijn cruciaal in het licht van de vragen die vandaag aan de voorzieningenrechter zijn voorgelegd:
 - i. Ten eerste: de vorderingen van KLM en IATA vragen om de voortzetting – en feitelijk zelfs verheviging – van een situatie die volgens RBV onrechtmatig is jegens omwonenden, en die dan ook reden is geweest voor het aanspannen van de bodemprocedure tegen de Staat.
 - ii. Ten tweede: ongeacht de conclusie in die bodemprocedure, zijn 500.000 jaarlijkse vliegtuigbewegingen, zoals KLM en IATA vorderen, niet mogelijk onder het vigerende wettelijk regime voor het vliegverkeer rond Schiphol. Dat is immers het Luchtvaartverkeersbesluit (LVB) 2008, zoals laatstelijk gewijzigd in 2010. Dit staat tussen partijen ook niet ter discussie.
4. Toewijzing van de vorderingen van KLM en IATA leidt dus, linksom of rechtsom, tot de voortzetting van een onrechtmatige situatie. Daarvoor is volgens RBV geen plaats, en al helemaal niet in de context van een kort geding.
5. RBV zal hierna beide uitgangspunten kort toelichten. Eerst ga ik daartoe nader in op de geluidshinder en slaapoverlast waarmee de omwonenden van Schiphol kampen, en op de achtergrond en effecten daarvan, die maken dat de Staat het recht op respect voor de persoonlijke leefomgeving schendt. Vervolgens zal mr. Ten Vergert duidelijk maken waarom

ook los van die omstandigheid de vorderingen van KLM en IATA niet toewijsbaar zijn, nu daarvoor de wettelijke grondslag ontbreekt.

2 STRIJD MET DE RECHTEN VAN OMWONENDEN

6. Omwonenden van Schiphol kampen al jaren met ernstige geluidshinder en ernstige slaapverstoring. Die hinder is met de loop der jaren alleen maar toegenomen.
7. Laat ik eerst verhelderen wat hier met de term 'omwonenden' wordt bedoeld. Want daarmee gaat het nadrukkelijk niet (alleen) om de mensen die in de directe nabijheid van de luchthaven wonen. Uit onderzoek van de GGD blijkt dat met name in de gemeenten Aalsmeer (40%), Uithoorn (34%), Heiloo (24%) en Castricum (21%) veel geluidhinder wordt ervaren.¹ In Heiloo, toch op een behoorlijke afstand van Schiphol gelegen, kampt ruim 11% van de inwoners ook met ernstige slaapverstoring door het vliegverkeer. In Aalsmeer is dat bijna een kwart, terwijl in het nabijgelegen Haarlemmermeer 'slechts' 6,1% van de inwoners met ernstige slaapverstoring kampt. De geografische afstand tot de luchthaven is kortom niet doorslaggevend voor de ervaren hinder of slaapverstoring.
8. Verschillende onderzoeken geven, al naar gelang de gebruikte methode, een verschillend beeld van de omvang van de hinder en slaapverstoring. Het RIVM schatte in 2018 dat ruim 259.000 volwassenen ernstig gehinderd werden door vliegverkeer; z'n 152.000 volwassenen zouden volgens hetzelfde onderzoek kampen met ernstige slaapverstoring.²
9. Het behoeft geen toelichting dat hinder en slaapverstoring - laat staan ernstige hinder en ernstige slaapverstoring - de persoonlijke levenssfeer direct raken. Dan gaat het niet alleen om bijvoorbeeld het woongenot, maar ook om de fysieke gevolgen van de blootstelling aan geluid. De Wereldgezondheidsorganisatie ("WHO") heeft geconcludeerd dat langdurige blootstelling aan geluid leidt tot een verhoogd risico op onder meer coronaire hartziekten en metabole gezondheidseffecten. Ook is er sprake van een negatief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling.³ Vanwege die gezondheidseffecten heeft de WHO een sterke aanbeveling gedaan om luchtvaartgeluid terug te brengen tot 45 db(A)Lden en 40 dB(A) Lnight.⁴ In Nederland worden ruim 2 miljoen inwoners aan hogere geluidsniveaus blootgesteld.⁵

¹ Vgl. Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV) hoofdstuk 5.4.3.2.

² Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018): Het doel heiligt de middelen (RIVM-rapport 2019-0227). Vgl. Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV), hoofdstuk 5.5

³ Vgl. Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV), hoofdstuk 5.2.

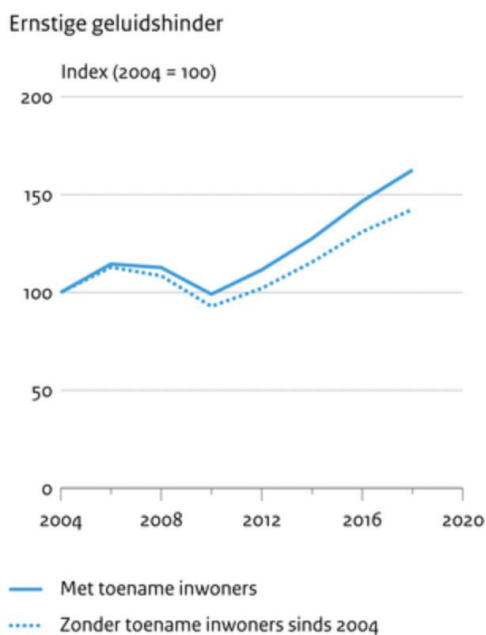
⁴ Vgl. Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV), hoofdstuk 5.3.

⁵ Vgl. Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV), hoofdstuk 5.5.

10. De Staat heeft zich in elk geval sinds de Planologische Kernbeslissing Schiphol (“**PKB**”) in 1995 gecommitteerd om de geluidhinder door Schiphol terug te brengen. Bedoeling was dat de situatie vanaf 2003 ten opzichte van 1990 zou verbeteren voor luchtvaartgeluid.⁶ Daartoe werden met het LVB 2003 de zogenoemde gelijkwaardigheidscriteria geïntroduceerd: op grond van artikel 8.17 Wet Luchtvaart moet elk volgend LVB voor wat betreft (onder meer) geluid een beschermingsniveau bieden dat per saldo gelijkwaardig is aan of beter dan het niveau zoals dat geboden werd tijdens het eerste besluit.
11. Deze bepaling heeft uiteindelijk geleid tot een scala aan berekeningen en besluiten, waarvan de bespreking in deze context te ver strekt. In de dagvaarding in de Bodemprocedure wordt daarop uitvoerig ingegaan. In elk geval is het resultaat van die berekeningen en besluiten dat volgens de Staat sprake is (of: is geweest) van een gelijkwaardige bescherming tegen geluid, terwijl ondertussen óók vast staat dat de ernstige geluidhinder en slaapverstoring tussen 2004 en 2018 met 60% is toegenomen. Of die gegevens met elkaar te rijmen zijn, is iets waarover de bodemrechter een oordeel zal vellen. Dat geldt uiteindelijk ook voor de bredere vraag of deze mate van geluidhinder en slaapverstoring een schending vormt van artikel 8 EVRM.
12. Voor de onderhavige procedure is in elk geval van belang dat de cijfers laten zien dat er een directe correlatie is tussen de vliegcapaciteit en de mate van hinder en slaapverstoring. Het Planbureau voor de Leefomgeving (“**PBL**”) brengt elke 2 jaar op basis van berekeningen in kaart hoeveel omwonenden van Schiphol ernstige geluidhinder en slaapverstoring kunnen ondervinden. Uit de cijfers blijkt dat de ernstige hinder, na een korte dip rond 2010,⁷ consequent is toegenomen:

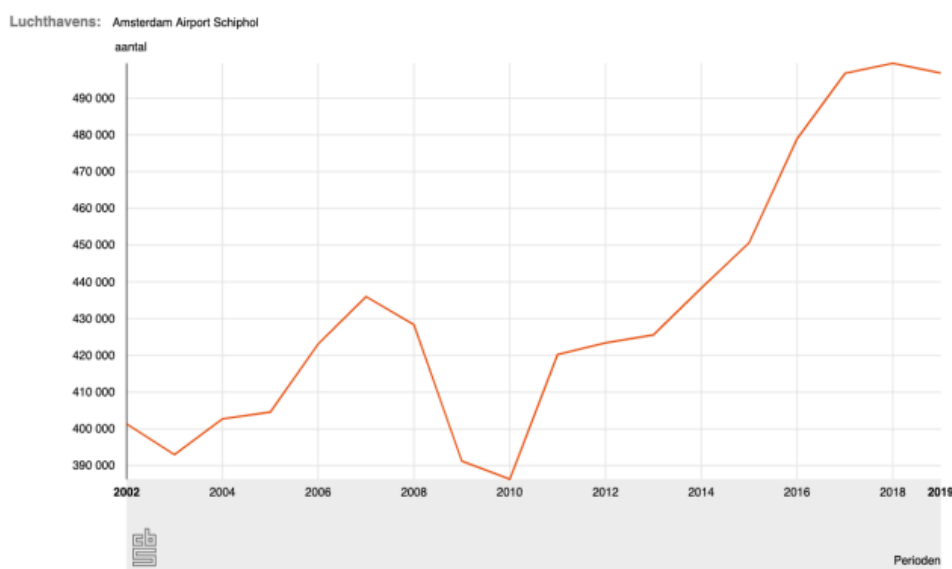
⁶ Vgl. het citaat in randnr. 2.2.2 van de antwoordconclusie van de Staat.

⁷ Deze dip valt samen met een krimp in de geluidbelasting (een minder groot gebied met een geluidbelasting van 48 dB(A) Lden en hoger), hetgeen wordt toegeschreven aan de financiële crisis die dat jaar een dieptepunt bereikte en de aswolk door de uitbarsting van de IJslandse vulkaan, die vliegen enkele dagen onmogelijk maakte zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0287-geluidbelasting-rondom-schiphol>. Een vergelijkbaar beeld toont de ontwikkeling tijdens en na de corona-pandemie.



Figuur 1: geluidhinder Schiphol 2004-2018⁸

13. Het totaal aantal vliegtuigbewegingen van handelsverkeer op Schiphol laat eenzelfde ontwikkeling zien:



Figuur 2: Totaal aantal vliegtuigbewegingen van handelsverkeer Schiphol⁹

⁸ Compendium voor de Leefomgeving, 15 december 2021 (productie 31), te raadplegen via <https://www.clo.nl/indicatoren/nl216105-ernstige-hinder-en-ernstige-slaapverstoring-rondschiphol>; opgenomen in Dagvaarding Staat/Schiphol, randnummer 216. De toename van het luchtvaartgeluid leidde tot 40% meer ernstige hinder. Door de groei van het aantal inwoners door woningbouw binnen de 48 dB(A)Lden contouren van 2016 kwam daar nog 20% bij.

⁹ 'Luchtvaart; maandcijfers Nederlandse luchthavens van nationaal belang', CBS, grafiek gegenereerd via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>; opgenomen in Dagvaarding RBV/Staat, randnummer 480.

14. De nieuwste cijfers bevestigen dit beeld: toen het aantal vluchten op Schiphol als gevolg van de coronapandemie met bijna de helft afnam, nam de berekende ernstige hinder af met maar liefst 65%. Ook de ernstige slaapverstoring nam af met 57% ten opzichte van 2018.¹⁰ Sindsdien is, net als het vliegverkeer, de hinder en slaapverstoring weer toegenomen.
15. De anticiperende toepassing van het NNHS sinds 2010 heeft aan deze correlatie tussen vliegcapaciteit en hinder niets veranderd.¹¹ Bovendien ontbreekt onder het systeem van anticiperend handhaven, waarvan de onrechtmatigheid inmiddels is komen vast te staan en ook door de Staat is onderkend,¹² voor de omwonenden elke vorm van rechtsbescherming. Het ligt voor de hand dat, indien de Staat niet eigener beweging aan dat systeem een einde maakt, omwonenden zich daartoe – ongeacht de uitkomst van dit kort geding – tot de rechter zullen wenden. Mede gelet op de stellingen van de Staat in dit kort geding is te verwachten dat een dergelijke procedure ook succesvol zal zijn.
16. De vorderingen van KLM en IATA komen erop neer dat de Staat verplicht wordt voor in elk geval de gebruiksperiode 2023-2024 uit te gaan van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar, en daarbij vasthoudt aan het beleid van anticiperend handhaven. In de dagvaarding in de Bodemprocedure heeft RBV duidelijk gemaakt dat die situatie in strijd komt met de rechten van omwonenden omdat (i) onvoldoende rekening is gehouden met de ernst van de gevolgen voor omwonenden, terwijl (ii) de veronderstelde economische belangen niet tegen die gevolgen en andere negatieve effecten opwegen – hetgeen nu ook door de Staat is erkend¹³ – en daarvoor bovendien (iii) een wettelijke grondslag ontbreekt.¹⁴
17. Of dat onder de voorgestelde experimenteerregeling anders is, kan in het midden blijven, omdat het voorgaande in elk geval tot afwijzing van de vorderingen moet leiden. De vorderingen van KLM en IATA komen rechtstreeks in botsing met de rechten van omwonenden. Bovendien kunnen de vorderingen niet worden toegewezen omdat het wettelijk kader voor het vliegverkeer rondom Schiphol daaraan in de weg staat. Daarop ziet het tweede deel van dit pleidooi.

3 STRIJD MET DE WET

18. De beoordeling van de vorderingen van KLM en IATA dient vanzelfsprekend te beginnen bij het wettelijk kader dat van toepassing is op de afhandeling van het vliegverkeer rondom

¹⁰ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2161-ernstige-hinder-en-ernstige-slaapverstoring-rond-schiphol>

¹¹ Zie voor de bezwaren van RBV bij het NNHS ook: dagvaarding RBV/Staat, hoofdstuk 7.2.2.

¹² Conclusie van antwoord tijdens de Staat, nr. 7.2.4.

¹³ Antwoordconclusie tijdens de Staat, nr. 3.4.9.

¹⁴ Dagvaarding RBV/Staat (productie 1 RBV), hoofdstuk 7.

Schiphol. En met de vigerende wet als basis, kan aan het toewijzen van de vorderingen niet worden toegekomen. Het gevorderde is namelijk op verschillende gronden direct in strijd met de wet. KLM en IATA gaan daar ten onrechte volledig aan voorbij als ze stellen dat niet de wet, maar de feitelijke status quo als uitgangspunt moet dienen.

3.1 De Wet luchtvaart biedt geen ruimte voor 500.000 vliegtuigbewegingen

19. Ik begin bij de ruimte die de Wet luchtvaart biedt. Schiphol heeft op basis van de milieugrenzen zoals die zijn vastgelegd in het huidige LVB naar verwachting capaciteit voor ongeveer 400.000 vliegtuigbewegingen. Een wettelijke grondslag voor het vaststellen van de jaarlijkse capaciteit van de luchthaven op méér dan 400.000 vliegtuigbewegingen – laat staan 100.000 meer – ontbreekt dus simpelweg.
20. Een dergelijke capaciteit kan ook niet gestoeld worden op het in het verleden door de Staat gehanteerde beleid van anticiperend handhaven. Daarvoor bestaat immers geen juridische grondslag meer. Gedurende de tijd dat er anticiperend werd gehandhaafd, werd er op een nieuw wettelijk kader geanticipeerd dat in de toekomst in werking zou treden. Op basis daarvan achtte de rechter het redelijk dat van handhaving op grond van het vigerende wettelijk kader werd afgezien. Maar nu elk zicht op legalisatie van dat nieuwe LVB ontbreekt, kan logischerwijs ook niet langer anticiperend worden gehandhaafd. Van enige anticipatie is immers geen sprake meer.
21. De wet is dus duidelijk: Schiphol heeft de capaciteit niet voor 500.000 vliegtuigbewegingen. Reeds daarom zijn een groot deel van de vorderingen van de eisende partijen niet toewijsbaar.
22. Overigens valt in dit licht ook niet goed in te zien dat, mocht blijken dat de capaciteitsdeclaratie ten onrechte op de Experimenteerregeling zou worden gebaseerd, Schiphol, zoals zij stelt,¹⁵ de capaciteit naar bóven zal bijstellen. Als er geen experimenteerregeling wordt vastgesteld, behelst de capaciteit voor Schiphol op grond van het huidige recht 400.000 – 410.000 vliegtuigbewegingen. Deze stelling van Schiphol laat zich dan ook slecht rijmen met haar standpunt dat zij “in alle gevallen de toepasselijke regels” zal moeten naleven.¹⁶ Het is immers niet duidelijk waar zij op baseert dat zij op grond van het huidige LVB de ruimte zou hebben om de capaciteit ten opzichte van 460.000 vliegtuigbewegingen nog eens naar boven bij te stellen.

¹⁵ Conclusie van antwoord RSG, randnr. 42.

¹⁶ Conclusie van antwoord RSG, randnr. 12.

3.2 De capaciteit wordt ook door andere wettelijke bepalingen beperkt

23. Het afhandelen van 500.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol is niet alleen in strijd met de Wet luchtvaart, maar ook met de Wet natuurbeheer en het zojuist al genoemde art. 8 EVRM.
24. In aanvulling op wat hiervoor al over artikel 8 EVRM is gezegd, geldt immers dat Schiphol niet eens over een natuurvergunning beschikt, laat staan over een natuurvergunning die 500.000 vliegtuigbewegingen zou toelaten. Daar is ook geen concreet zicht op. Niet valt in te zien hoe in kort geding opgedragen zou kunnen worden om zonder benodigde vergunning en zonder wettelijke grondslag de capaciteit vast te stellen op een bepaald aantal vliegtuigbewegingen.

3.3 Gevolgen voor het gevorderde

25. De rechter past de wet toe. Ervan uitgaande dat dat uitgangspunt in dit kort geding niet anders is, kunnen twee conclusies worden getrokken over de vorderingen van KLM en IATA.
26. Ten eerste volgt uit toepassing van dit principe dat de vorderingen die zien op het vaststellen van de capaciteit van Schiphol op 500.000 vliegtuigbewegingen, net als de vorderingen die strekken tot het verbieden van het vaststellen van elke capaciteit lager dan 500.000, niet toewijsbaar zijn. U zou in dat geval de Staat danwel Schiphol immers opdragen om in strijd met de wet te handelen.
27. Ten tweede volgt hieruit dat KLM en IATA helemaal geen belang hebben bij een verbod op het vaststellen van de Experimenteerregeling of een andere regeling die de capaciteit van Schiphol zou vaststellen op een aantal vliegtuigbewegingen dat groter is dan 400.000. Elke verruiming ten opzichte van de huidige capaciteit van 400.000 vliegtuigbewegingen is immers juist in het belang van de eisende partijen.

4 DE BALANCED APPROACH PROCEDURE IS NIET VAN TOEPASSING

28. In het verlengde daarvan kom ik tot slot bij het beroep van de eisende partijen op de Europeesrechtelijke balanced approach procedure. Die procedure is op de situatie waartegen geageerd wordt niet van toepassing.
29. Van een exploitatiebeperking kan in het geval van de voorgenomen experimenteerregeling in ieder geval geen sprake zijn, nu uit het voorgaande volgt dat die regeling de eisende partijen méér ruimte biedt dan het huidige wettelijke kader.
30. Zoals RBV in haar akte al heeft toegelicht, is verder van belang dat de balanced approach procedure bedoeld is om te verzekeren dat om een bepaald vastgesteld geluidsprobleem op te lossen, kosteneffectieve (en dus: niet te zware) maatregelen worden ingezet. Maar het stoppen met anticiperend handhaven is niet bedoeld om een bepaald geluidsprobleem op te

lossen. De bedoeling is de noodzakelijke handhaving van de wet. De balanced approach kan daar niet aan in de weg staan. Dat volgt ook uit de Verordening zelf.

5 CONCLUSIE

31. Samengevat komen de vorderingen van KLM en IATA in strijd met de rechten van omwonenden en de wet. Zelfs voor zover daarover bij de voorzieningenrechter nog enige twijfel zou bestaan, moge in elk geval duidelijk zijn dat de plannen van de Staat om de capaciteit méér in overeenstemming te brengen met de juridische realiteit, niet 'onmiskienbaar onrechtmatig' zijn, en in elk geval een uitvoeriger en vollediger afweging vergen dan mogelijk is in de context van dit kort geding. De vorderingen moeten dan ook worden afgewezen.