

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

CIVIELE KAMER

Nummer 23/03380

Datum 12 juli 2024

ARREST

In de zaak van

1. INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION,
gevestigd te Montreal, Canada,
2. AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA, INC.,
gevestigd te Washington, Verenigde Staten van Amerika,
3. AIR CANADA,
gevestigd te Montreal, Canada,
4. BRITISH AIRWAYS, PLC.,
gevestigd te Harmondsworth, Verenigd Koninkrijk,
5. VUELING AIRLINES S.A.,
gevestigd te Barcelona, Spanje,
6. UNITED AIRLINES, INC.,
gevestigd te Chicago, Verenigde Staten van Amerika,
7. JETBLUE AIRWAYS CORPORATION,
gevestigd te Long Island City, Verenigde Staten van Amerika,
8. FEDERAL EXPRESS CORPORATION D/B/A FEDEX EXPRESS,
gevestigd te Memphis, Verenigde Staten van Amerika,
hierna gezamenlijk: A4A c.s.,
9. KONINKLIJKE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJ N.V.,
gevestigd te Amstelveen,
10. KLM CITYHOPPER B.V.,
gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,
11. TRANSAVIA AIRLINES C.V.,
gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,
12. MARTINAIR HOLLAND N.V.,
gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,

13. DELTA AIR LINES, INC.,

gevestigd te Atlanta, Verenigde Staten van Amerika,

hierna gezamenlijk: KLM c.s.,

14. DEUTSCHE LUFTHANSA A.G.,

gevestigd te Keulen, Duitsland,

hierna: Lufthansa,

15. TUI AIRLINES NEDERLAND B.V.,

gevestigd te Oude Meer, gemeente Haarlemmermeer,

16. CORENDON DUTCH AIRLINES B.V.,

gevestigd te Badhoevedorp,

17. EASYJET AIRLINE COMPANY, LTD.,

gevestigd te Luton, Verenigd Koninkrijk,

18. EASYJET SWITZERLAND S.A.,

gevestigd te Geneve, Zwitserland,

19. EASYJET UK, LTD.,

gevestigd te Luton, Verenigd Koninkrijk,

20. EASYJET EUROPE AIRLINE GMBH,

gevestigd te Wenen, Oostenrijk,

hierna gezamenlijk: TUI c.s.,

EISERESSEN tot cassatie, verweersters in het voorwaardelijke incidentele cassatieberoep,

hierna alle gezamenlijk: IATA c.s.,

advocaten: B.T.M. van der Wiel en L.V. van Gardingen,

tegen

1. DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat),

zetelende te Den Haag,

VERWEERDER in cassatie,

hierna: de Staat,

advocaat: S.M. Kingma,

2. STICHTING RECHT OP BESCHERMING TEGEN VLIEGTUIGHINDER,

gevestigd te Aalsmeer,

VERWEERSTER in cassatie,

hierna: de Stichting,

advocaat: P.A. Fruytier,

3. ROYAL SCHIPHOL GROEP N.V.,

gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,

VERWEERSTER in cassatie, eiseres in het voorwaardelijke incidentele cassatieberoep,

hierna: RSG,

advocaten: J.W.M.K. Meijer en F.J.L. Kaptein,

verweerders gezamenlijk hierna ook: de Staat c.s.

1Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

a. de vonnissen in de zaken C/15/337248 / KG ZA 23-94 en C/15/337250 / KG ZA 23-95 van de voorzieningenrechter in de rechtbank Noord-Holland van 14 maart 2023 en 5 april 2023;

b. de arresten in de zaak 200.326.686/01 van het gerechtshof Amsterdam van 23 mei 2023 en 7 juli 2023.

IATA c.s. hebben tegen het arrest van het hof van 7 juli 2023 beroep in cassatie ingesteld, en een aanvullende procesinleiding ingediend.

De Staat, de Stichting en RSG hebben ieder een verweerschrift tot verwerping ingediend.

RSG heeft tevens voorwaardelijk incidenteel cassatieberoep ingesteld.

IATA c.s. hebben geconcludeerd tot verwerping van het voorwaardelijke incidentele cassatieberoep.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten, voor IATA c.s. mede door R.G. Bloemberg, L.A. Burwick, H.A.A. Essebai en D.V.W. Hakhoff, voor de Staat mede door R. de Graaff, voor de Stichting mede door J.P. Jas, en voor RSG mede door A.A. Kleinhout en S.E. van den Berg.

De conclusie van de Advocaat-Generaal B.J. Drijber strekt in het principale cassatieberoep tot vernietiging van het bestreden arrest van het hof Amsterdam van 7 juli 2023 en tot verwijzing van de zaak naar een ander hof ter verdere behandeling en beslissing, en in het incidentele cassatieberoep tot verwerping.

De advocaten van partijen hebben schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2Uitgangspunten en feiten

2.1

In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) RSG is de exploitant van de luchthaven Schiphol.

(ii) Luchtvaartmaatschappijen mogen alleen van of naar Schiphol vliegen als zij voor de vlucht een 'slot' toegewezen hebben gekregen. RSG stelt op grond van het Besluit Slotallocatie vast welke capaciteit voor Schiphol beschikbaar is. Dat gebeurt in een zogenoemde capaciteitsdeclaratie (hierna ook: CapDec). Op basis daarvan krijgen luchtvaartmaatschappijen 'slots' toegewezen.

(iii) Het luchtverkeer van en naar Schiphol wordt gereguleerd door de Wet luchtvaart (hierna: Wlv).

(iv) Op grond van art. 8.15 Wlv is het Luchthavenverkeersbesluit (hierna: LVB) vastgesteld. Dit besluit is in 2008 gewijzigd (hierna: LVB 2008). Het LVB 2008 bevat voor Schiphol onder meer beperkingen voor het gebruik van het stelsel van (vijf) banen voor opstijgen en landen, de grenswaarden voor de geluidsbelasting in bepaalde 'handhavingspunten' en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. Het LVB 2008 bevat niet een expliciete beperking van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol.

(v) Het is vooral het stelsel voor geluidsbelasting dat het maximale aantal vliegtuigbewegingen bepaalt waarvan RSG kan uitgaan bij het vaststellen van de beschikbare capaciteit van Schiphol.

(vi) Het in het LVB 2008 neergelegde stelsel leidde in de praktijk tot ongewenste effecten, met name omdat in sommige handhavingspunten de geldende grenswaarden snel werden overschreden, terwijl in andere handhavingspunten nog (veel) 'geluidsruimte' beschikbaar bleef en ook omdat vanwege dreigende overschrijdingen bij de voorkeursbaan moest worden uitgeweken naar een baan met meer 'geluidsgehinderden'.

(vii) Tegen deze achtergrond heeft een overlegorgaan ('Alderstafel', later: de Omgevingsraad Schiphol) advies uitgebracht over verbeteringen van het normen- en handhavingstelsel voor geluidshinder rond Schiphol. Het geadviseerde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel (hierna: NNHS) kent onder meer een maximum aantal vliegtuigbewegingen van (aanvankelijk) 510.000 per jaar en regels voor 'strikt preferentieel baangebruik', wat betekent dat de geluidspreferente baancombinaties zoveel mogelijk gebruikt worden en daarbinnen het verkeer zoveel mogelijk op de meest preferente baan wordt afgehandeld zodat per saldo de minste geluidsoverlast ontstaat.

(viii) In de periode van november 2010 tot november 2012 is geëxperimenteerd met het NNHS. Vervolgens is de wettelijke verankering van het NNHS ter hand genomen. Daarvoor moesten de Wlv en het LVB 2008 worden gewijzigd.

(ix) Vanaf 2013 is RSG uitgegaan van het NNHS en dus niet langer van het LVB 2008.

(x) In 2015 heeft de Alderstafel opnieuw advies uitgebracht. Hierin is onder meer de limiet van 510.000 vliegtuigbewegingen per jaar teruggebracht naar 500.000. Naar aanleiding hiervan werd aan de Tweede Kamer meegedeeld dat ook in het ontwerp voor het nieuwe LVB de beschikbare capaciteit zou worden gewijzigd in maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen tot en met 2020.

(xi) Vanaf 2015 wordt bij overschrijding van de grenswaarden per handhavingspunt die zijn opgenomen in het LVB 2008, geen handhavingsmaatregel opgelegd als blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van het strikt preferentieel baangebruik zoals dat is omschreven in het NNHS (hierna: het anticiperend handhaven).

(xii) Een voorstel tot wijziging van de Wlv is in 2016 aangenomen. Omdat het niet mogelijk is gebleken een nieuw LVB vast te stellen, is er nog geen datum voor inwerkingtreding bepaald.

(xiii) In het coalitieakkoord van december 2021 (kabinet-Rutte IV) werd aangekondigd te gaan zoeken naar een betere balans tussen de bij Schiphol betrokken belangen. Bij brief van 24 juni 2022¹ heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) aan de Tweede Kamer onder meer meegedeeld dat het kabinet het anticiperend handhaven wil beëindigen in combinatie met het voortzetten van strikt preferentieel baangebruik, en een lager maximum aantal vliegtuigbewegingen wil vastleggen.

(xiv) Begin 2023 heeft de minister ter consultatie voorgelegd een ontwerp van de Tijdelijke regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol (hierna: de voorgenomen Experimenteerregeling). De voorgenomen Experimenteerregeling zou gaan gelden voor het gebruiksjaar 2024 (november 2023 tot november 2024) en bevat ten opzichte van het LVB 2008 nieuwe grenswaarden voor de geluidsbelasting. Ook zijn regels opgenomen voor het strikt preferentieel baangebruik door handelsverkeer, met de toevoeging dat van die regels kan worden afgeweken als door de toepassing daarvan de grenswaarden voor de geluidsbelasting zouden worden overschreden. Art. 6 van de voorgenomen Experimenteerregeling ('Gevolgen') luidt:

“De combinatie van de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten, bedoeld in artikel 2, en de regels voor strikt preferentieel baangebruik door handelsverkeer, bedoeld in artikel 4, geeft ruimte voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen handelsverkeer waarvan 32.000 in de nacht, en een opslag van 2,5 procent geluidbelasting voor general aviation. Bij het vaststellen van de parameters, bedoeld in artikel 3, wordt rekening gehouden met die grenswaarden en regels.”

2.2

A4A c.s. vorderen in kort geding, voor zover in cassatie van belang, dat de Staat wordt verboden om de voorgenomen Experimenteerregeling dan wel een gelijksoortige experimenteerregeling vast te stellen en om het anticiperend handhaven te (doen) beëindigen, en dat RSG wordt verboden om bij de CapDec gevolg te geven aan enige hiervoor bedoelde handeling of maatregel door de Staat, waaronder uitdrukkelijk begrepen een verbod om enige CapDec te verrichten die inhoudt dat de capaciteit op Schiphol minder bedraagt dan 500.000 vliegtuigbewegingen.

2.3

KLM c.s. vorderen in kort geding, voor zover in cassatie van belang, om RSG te gebieden in haar CapDec voor winterseizoen 2023-2024 uit te gaan van het geldende maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen, en de Staat te verbieden om de voorgenomen Experimenteerregeling dan wel een gelijksoortige experimenteerregeling vast te stellen en om het anticiperend handhaven te (doen) beëindigen.

2.4

De voorzieningenrechter heeft bij tussenvonnis² de Stichting toegestaan zich te voegen dan wel tussen te komen in beide kortgedingprocedures, Lufthansa toegestaan zich te voegen aan de zijde van A4A c.s. en TUI c.s. toegestaan zich te voegen aan de zijde van KLM c.s.

De voorzieningenrechter heeft bij eindvonnis³ de vorderingen (in beide zaken) grotendeels toegewezen.

2.5

De Staat heeft in beide zaken hoger beroep ingesteld van het eindvonnis en RSG als partij in het geding opgeroepen. Het hof heeft bij tussenarrest⁴ de Stichting toegestaan zich te voegen aan de zijde van de Staat.

2.6

Het hof heeft bij eindarrest⁵ de vorderingen tegen de Staat en tegen RSG afgewezen. Het heeft daartoe, voor zover in cassatie van belang, het volgende overwogen.

De Staat wenst het anticiperend handhaven te beëindigen en als tussenstep de voorgenomen Experimenteerregeling in te voeren. Het staat vast dat tussen de voorgenomen

Experimenteerregeling en het voorgenomen stoppen met anticiperend handhaven verband bestaat. (rov. 4.10)

De voorgenomen Experimenteerregeling en het voorgenomen stoppen met anticiperend handhaven zijn beleidsmatige beslissingen van de Staat of vloeien daaruit voort. Alleen als evident is dat de Staat onjuiste keuzes maakt en de Staat dus in redelijkheid niet voor het gevoerde beleid heeft kunnen kiezen, of wanneer de Staat een bevoegdheid aanwendt zonder dat daarvoor in de gegeven omstandigheden een wettelijke grondslag bestaat of waarmee in strijd wordt gehandeld met het Unierecht, is plaats voor rechterlijk ingrijpen. De rechter in kort geding heeft slechts bij een onmiskenbaar onverbindende regeling de bevoegdheid om de desbetreffende bepalingen buiten werking te stellen dan wel het uitvaardigen daarvan (op voorhand) te verbieden. (rov. 4.11)

De voorgenomen Experimenteerregeling, dan wel een daaraan op de relevante punten gelijke variant daarvan, is niet onmiskenbaar in strijd met art. 8.23a Wlv. (rov. 4.12)

Art. 8.23a Wlv biedt de grondslag voor een ministeriële regeling waarmee de mogelijkheid wordt geboden om (de effecten van) een wijziging van het LVB te beproeven. De Staat beschikt op dit moment niet over het op grond van art. 8.23a Wlv vereiste advies. Niet uit te sluiten valt echter dat dit slechts een tijdelijk probleem is. Een experimenteerregeling als door de Staat beoogd valt in beginsel wel aan te merken als een experiment in de zin van art. 8.23a Wlv. Er zijn voorshands onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de minister met de voorgenomen Experimenteerregeling, door misbruik van art. 8.23a Wlv, een 'short cut' wil maken om via 460.000 vliegtuigbewegingen uit te komen op 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar. (rov. 4.13-4.14)

De voorgenomen Experimenteerregeling, waarvan de looptijd slechts één jaar bedraagt, kan niet worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening⁶. Het hof laat hierbij in het midden de vraag of de voorgenomen Experimenteerregeling per saldo en feitelijk de toegang tot of operationele capaciteit van een luchthaven vermindert in de zin van art. 2, aanhef en lid 6, Geluidsverordening. Over deze vraag kan het hof in het kader van dit kort geding geen oordeel geven; dat vergt nader onderzoek. Het antwoord op deze vraag is echter voor de beslissing niet bepalend, omdat het hier om een tijdelijk en kortdurend experiment gaat, ter voorbereiding van eventuele toekomstige aanpassingen van het op de nieuwe Wlv te baseren LVB, waarvoor de Staat wél voornemens is om de procedure van de evenwichtige aanpak te volgen. De Staat heeft deze procedure al in gang gezet en heeft een kennisgeving aan de Europese Commissie gedaan. Partijen zijn het erover eens dat die procedure nog een behoorlijke tijd (in ieder geval meer dan enkele maanden) in beslag zal nemen. 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, is 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. In een uitleg waarbij ook een kortdurend, duidelijk afgebakend experiment als het onderhavige onder de Geluidsverordening zou vallen, zou deze verordening verder gaan dan nodig en dus in strijd zijn met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. De conclusie 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 procedure van de evenwichtige aanpak ('balanced approach') te volgen. (rov. 4.19)

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 geluidsbelasting niet onverkort werden gehandhaafd. Het voornemen van een bevoegde autoriteit om eerder in wetgeving vastgelegde grenswaarden voor de geluidsbelasting te gaan handhaven, kan 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 procedure van de evenwichtige aanpak te doorlopen. Een ander aanknopingspunt hiervoor is terug te vinden in art. 14 Geluidsverordening, dat uitdrukkelijk voorziet in het respecteren van reeds op 13 juni 2016 bestaande geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen. Niet aannemelijk is dat de Geluidsverordening beoogt rechten en aanspraken te verlenen op basis van een tijdelijke feitelijke situatie die in werkelijkheid illegaal was en is, ook al werd deze vooruitlopend op verankering van het NNHS gedoogd. (rov. 4.20-4.21)

Het betoog van IATA c.s. dat het bestreden vonnis jegens RSG onherroepelijk is geworden en in zoverre dus onaantastbaar is, slaagt niet. Weliswaar is RSG zelf niet in hoger beroep gekomen en is er geen sprake van een in processuele zin ondeelbare rechtsverhouding, maar aangezien de Staat RSG op de voet van art. 118 Rv in het geding heeft geroepen, is van een jegens RSG onherroepelijk vonnis geen sprake. Wel is juist dat voormelde oordelen van het hof consequenties dienen te hebben voor de veroordeling jegens RSG, omdat RSG zich te houden heeft aan de door de Staat vast te stellen regelingen. Het hof zal dus, ook jegens RSG, in beginsel het vonnis vernietigen en de vorderingen alsnog afwijzen. (rov. 4.30 en 4.32)

3Beoordeling van het middel in het principale beroep

3.1

Onderdeel 1 van het middel klaagt dat het hof in rov. 4.11 een onjuiste toetsingsmaatstaf heeft aangelegd. De klachten van het onderdeel kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

3.2.1

Onderdeel 2.1 klaagt onder meer dat het oordeel van het hof in rov. 4.14 dat de voorgenomen Experimenteerregeling geen aantallen vliegtuigbewegingen oplegt, onjuist dan wel onbegrijpelijk is. De voorgenomen Experimenteerregeling schrijft, in ieder geval *de facto*, een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor door in art. 2 de grenswaarden vast te leggen en in art. 6 het maximaal aantal vliegtuigbewegingen op 460.000 te stellen, aldus de klacht. Het onderdeel klaagt verder dat het hof heeft miskend dat de Wlv geen grondslag biedt om dit bij ministeriële regeling te doen.

3.2.2

Art. 8.23a Wlv biedt de minister de mogelijkheid om maatregelen die tot doel hebben de geluidshinder voor omwonenden rond Schiphol te beperken, eerst in de praktijk te testen voordat deze maatregelen in regelgeving worden vastgelegd. Daarmee kan – binnen de doelstelling van de wet, namelijk een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving – tijdelijk worden afgeweken van de voorschriften van het LVB, vastgesteld op grond van art. 8.15 Wlv. Het gaat daarbij

om afwijkingen van regels voor baan- en routegebruik en om vervangende grenswaarden op handhavingspunten in het gebied waar de experimenten worden uitgevoerd om helderheid te bieden over de maximaal toegestane geluidsbelasting gedurende het experiment.⁷ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de aanleiding voor de toevoeging van art. 8.23a Wlv is dat zowel omwonenden als luchtvaartpartijen gebaat zijn bij het invoeren van experimenten waaruit moet blijken of, en in welke mate de hinder(beleving) kan worden teruggedrongen, zonder dat dit ten koste behoeft te gaan van de capaciteit van Schiphol.⁸

Art. 8.23a Wlv luidt, voor zover relevant, als volgt.

“1. Bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan worden bepaald dat bij wijze van experiment wordt afgeweken van krachtens artikel 8.15 gestelde voorschriften, mits de commissie regionaal overleg luchthaven Schiphol, bedoeld in artikel 8.34 of een ander bij ministeriële regeling aan te wijzen regionaal orgaan, bij advies heeft aangegeven dat het experiment een gunstig effect kan hebben op de hinderbeleving. De afwijking kan bestaan uit:

a. het verlenen van vrijstelling van een regel in het luchthavenverkeerbesluit voorzover deze de luchtverkeerswegen of het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van de banen betreft, of

b. het vervangen van een in het luchthavenverkeerbesluit vastgelegde grenswaarde voor de geluidbelasting in een bepaald punt door een andere grenswaarde.

2. In de ministeriële regeling wordt het doel van het experiment vastgesteld, alsmede op welke wijze van welke voorschriften wordt afgeweken en op welke wijze eventuele nadelige gevolgen zo veel mogelijk worden beperkt.

3. In de ministeriële regeling kan worden bepaald in hoeverre, op welke wijze en door wie eventuele nadelige gevolgen worden gecompenseerd. In dat geval is artikel 8.31 niet van toepassing.

4. Tevens worden in de ministeriële regeling regels gesteld over de uitvoering en de gevolgen van het experiment, over criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of het experiment wordt omgezet in een structurele wettelijke regeling, en worden voorzieningen getroffen voor onvoorziene gevallen die zich gedurende het experiment kunnen voordoen.

(...)”

Uit de toelichting op deze bepaling volgt dat het op grond van art. 8.23a lid 1, onder a, Wlv slechts mogelijk is om af te wijken van de regels uit het LVB die betrekking hebben op afwijking van luchtverkeerswegen of op regels die zien op het gebruik van het luchtruim en de beschikbaarheid van banen. Als tevoren vaststaat dat een experiment zal leiden tot overschrijding van bestaande grenswaarden, kunnen hiervoor bij het begin van het experiment krachtens art. 8.23a lid 1, onder b, Wlv bij ministeriële regeling vervangende grenswaarden worden vastgesteld, waarop de handhaving zich gedurende het experiment richt.⁹

3.2.3

De voorgenomen Experimenteerregeling heeft volgens de art. 3 en 5 tot doel om voor het gebruiksjaar 2024 grenswaarden voor de geluidsbelasting in handhavingspunten op te leggen, zodat hiermee door RSG rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de CapDec. Uit art. 6 (zie hiervoor in 2.1 onder (xiv)), volgt dat de verplichting tot naleving van deze grenswaarden, met inachtneming van de regels voor strikt preferentieel baangebruik door het handelsverkeer, ruimte geeft voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen. Dit kan, mede gezien in het licht van de totstandkoming van deze bepaling (zie hiervoor in 2.1 onder (xiii)), niet anders worden begrepen dan dat RSG bij het

vaststellen van de CapDec rekening moet houden met dit maximaantal vliegtuigbewegingen. Dat het aantal vliegtuigbewegingen in de voorgenomen Experimenteerregeling is vormgegeven als een gevolg van de, bij art. 8.23a lid 1, onder b, Wlv toegestane, vervanging van grenswaarden voor de geluidsbelasting, doet daaraan niet af. In het licht hiervan is onjuist het oordeel van het hof dat de voorgenomen Experimenteerregeling geen aantallen vliegtuigbewegingen voorschrijft. Dit betekent dat ook niet in stand kan blijven het daarop gebaseerde oordeel dat niet kan worden geconcludeerd dat de voorgenomen Experimenteerregeling, dan wel een daaraan op de relevante punten gelijke variant, onmiskenbaar in strijd is met art. 8.23a Wlv. De daarop gerichte klachten slagen.

3.2.4

De overige klachten van onderdeel 2.1 en de klachten van onderdeel 2.3 kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO). Onderdeel 2.2 behoeft geen behandeling.

3.3.1

Volgens onderdeel 3.2 getuigt van een onjuiste rechtsopvatting het oordeel van het hof in rov. 4.20 dat, samengevat, de Geluidsverordening de bevoegde autoriteit niet verplicht om voor voorgenomen handhavingsmaatregelen dan wel handhavingsbeleid de door de Geluidsverordening voorgeschreven procedure van de evenwichtige aanpak te volgen. Het hof miskent met zijn oordeel onder meer, aldus het onderdeel, dat (i) de procedure van de evenwichtige aanpak voor elke exploitatiebeperking moet worden doorlopen, (ii) iedere geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert, een exploitatiebeperking is, (iii) uit art. 2 lid 5 Geluidsverordening blijkt dat het begrip geluidsgelateerde actie ruim moet worden uitgelegd en ziet op elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven, en (iv) de Geluidsverordening geen mogelijkheid kent om zonder het volgen van de procedure van de evenwichtige aanpak een tijdelijke dan wel kortdurende exploitatiebeperking door te voeren, al dan niet bij wijze van experiment.

Onderdeel 3.3 klaagt dat onjuist dan wel onbegrijpelijk is het oordeel van het hof in rov. 4.19 dat een uitleg van de Geluidsverordening waarbij ook een kortdurend, duidelijk afgebakend experiment als de voorgenomen Experimenteerregeling onder de werkingssfeer van de Geluidsverordening zou vallen, in strijd is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Daar komt bij dat het hof niet bevoegd is om een door de Europese wetgever gemaakte afweging over te doen, aldus het onderdeel.

Onderdeel 3.7 klaagt dat onjuist is het oordeel van het hof in rov. 4.20 dat, samengevat, het voornemen van een bevoegde autoriteit om eerder in wetgeving vastgelegde grenswaarden voor de geluidsbelasting te gaan handhaven, niet kan worden aangemerkt als een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening, omdat (i) het Unierechtelijke begrip operationele capaciteit ziet op de op grond van de Slotverordening vastgestelde slotcoördinatieparameters, dan wel op de feitelijke capaciteit waarvoor slots konden worden uitgegeven of op de operationele capaciteit die in de afgelopen jaren feitelijk is vastgesteld en toegekend, (ii) aan de wijze waarop een staat invulling heeft gegeven aan de vaststelling van de operationele capaciteit van een luchthaven geen betekenis toekomt bij de vraag of voor een voorgenomen vermindering van die operationele capaciteit de procedure als opgenomen in de Geluidsverordening moet worden gevolgd, en (iii) voor elke geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert de procedure van de evenwichtige aanpak moet worden doorlopen.

3.3.2

De hiervoor in 3.3.1 weergegeven klachten lenen zich voor gezamenlijke behandeling. Zij leggen de vraag voor of de voorgenomen Experimenteerregeling en/of de voorgenomen beëindiging van het anticiperend handhaven geluidsgelateerde maatregelen zijn die een exploitatiebeperking opleveren in de zin van de Geluidsverordening, zodat voorafgaand aan de invoering van die maatregelen de procedure van de evenwichtige aanpak moet worden gevolgd.

Het hof heeft in rov. 4.10, in cassatie onbestreden, vastgesteld dat verband bestaat tussen de voorgenomen Experimenteerregeling en de voorgenomen beëindiging van het anticiperend handhaven. De Hoge Raad neemt bij de beoordeling van de klachten tot uitgangspunt dat de voorgenomen beëindiging van het anticiperend handhaven en de invoering van de voorgenomen Experimenteerregeling (hierna gezamenlijk: de voorgenomen maatregelen) samenhangen. Deze samenhang volgt uit de stelling van de Staat dat uitsluitend wordt gestopt met anticiperend handhaven indien tegelijkertijd de voorgenomen Experimenteerregeling wordt ingevoerd (zie de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 4.79).

3.3.3

De Geluidsverordening bevat regels over de procedure die moet worden gevolgd voor de coherente invoering van geluidsgelateerde exploitatiebeperkingen voor luchthavens met een geluidsprobleem (art. 1 lid 1 Geluidsverordening). Uit art. 2, aanhef en leden 5 en 6, Geluidsverordening volgt dat, voor zover hier van belang, onder 'geluidsgelateerde exploitatiebeperking' moet worden verstaan elke maatregel die gevolgen heeft voor de geluidsomgeving rond een luchthaven en die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven vermindert. Uit deze bepalingen, en de considerans onder 15 en 20 van de Geluidsverordening, volgt dat het begrip exploitatiebeperkingen breed moet worden opgevat. Slechts maatregelen die de geluidsoverlast onmiddellijk kunnen verlichten zonder daarbij de operationele capaciteit van een luchthaven ernstig aan te tasten, of kleine technische wijzigingen van een maatregel die geen grote gevolgen hebben voor de capaciteit of activiteiten van een luchthaven, dienen niet als nieuwe exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening te worden beschouwd.

Op grond van art. 1 lid 2, onder b, en art. 5 Geluidsverordening kan een lidstaat een geluidsgelateerde actie die de toegang tot of de operationele capaciteit van een luchthaven beperkt, en daarmee een exploitatiebeperking tot gevolg heeft, slechts invoeren als hij de procedure van de evenwichtige aanpak heeft doorlopen. De procedure van de evenwichtige aanpak is een door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ontwikkelde procedure waarbij de beschikbare maatregelen ter beperking van de (gevolgen van) geluidshinder op coherente wijze worden benaderd om het geluidsprobleem voor elke individuele luchthaven op de meest kosteneffectieve wijze op te lossen (art. 2, aanhef en lid 3, Geluidsverordening). Uit art. 5 lid 2 en lid 3, onder d, Geluidsverordening volgt dat een lidstaat bij het selecteren van de maatregelen niet in eerste instantie exploitatiebeperkingen toepast, maar slechts nadat de overige maatregelen in overweging zijn genomen. Op deze wijze is gewaarborgd dat, in lijn met het in art. 5 VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, de Geluidsverordening en de daaruit voortvloeiende maatregelen niet verder gaan dan nodig om de doelstellingen te verwezenlijken (considerans onder 6 van de Geluidsverordening).

3.3.4

Zoals blijkt uit hetgeen hiervoor in 3.2.3 is overwogen, stelt de voorgenomen Experimenteerregeling vast dat voor Schiphol ruimte bestaat voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen. Dit betekent dat de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken. Hiermee zijn de voorgenomen maatregelen aan te merken als een geluidsgelateerde actie die leidt tot een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. De Staat kan de voorgenomen maatregelen dan ook slechts invoeren als zij de procedure van de evenwichtige aanpak heeft doorlopen.

Voor het tijdelijke dan wel kortdurende en experimentele karakter van de voorgenomen Experimenteerregeling, wat daar ook van zij, geldt dat uit de bewoordingen en doelstellingen van de Geluidsverordening, zoals hiervoor in 3.3.3 uiteengezet, niet volgt dat voor de invoering van een tijdelijke of kortdurende, experimentele (geluidsgelateerde) maatregel die tot gevolg heeft dat de toegang tot of de operationele capaciteit van de luchthaven wordt beperkt, de procedure van de evenwichtige aanpak niet doorlopen hoeft te worden. Uit de Geluidsverordening volgt dat voor iedere (geluidsgelateerde) maatregel die de toegang tot of de operationele capaciteit van de luchthaven beperkt, het doorlopen van de procedure van de evenwichtige aanpak als vereist wordt gezien. Op de gronden zoals uiteengezet in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 4.91-4.93 is onjuist het oordeel van het hof dat deze uitleg in strijd is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.

Naar het oordeel van de Hoge Raad kan geen redelijke twijfel bestaan over de juistheid van hetgeen hiervoor is overwogen. Het is daarom niet nodig, en in dit kort geding bovendien niet verplicht,¹⁰ hierover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹¹

De op een en ander gerichte klachten van de hiervoor in 3.3.1 genoemde onderdelen slagen. Die onderdelen behoeven voor het overige geen behandeling.

3.3.5

De overige klachten van onderdeel 3 kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

3.4

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, kan niet in stand blijven het oordeel van het hof dat de voorgenomen maatregelen kunnen worden ingevoerd zonder dat eerst de procedure van de evenwichtige aanpak wordt doorlopen. Onderdeel 4, dat zich richt tegen het oordeel van het hof dat de invoering van de voorgenomen maatregelen ook niet in strijd is met diverse internationale verdragen, behoeft geen behandeling. Voor onderdeel 5, dat klaagt dat het hof heeft miskend dat het handelen van de Staat in strijd is met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, geldt hetzelfde.

3.5.1

Onderdeel 6 betoogt dat het oordeel van het hof dat het vonnis van de voorzieningenrechter jegens RSG niet onherroepelijk is, onjuist is, omdat de Staat RSG op de voet van art. 118 Rv in het geding heeft geroepen. Er is geen sprake van een processueel ondeelbare rechtsverhouding en RSG heeft niet zelf hoger beroep ingesteld van het vonnis. Daarmee heeft het vonnis tussen haar en IATA c.s.

kracht van gewijsde gekregen en de oproeping door de Staat van RSG op de voet van art. 118 Rv doet daaraan niet af, aldus het onderdeel.

3.5.2

Deze klacht slaagt. A4A c.s. en KLM c.s. hebben ieder vorderingen ingesteld tegen twee gedaagden, de Staat en RSG. Daarmee is sprake van zogenoemde subjectieve cumulatie. Het hof heeft vastgesteld dat geen sprake is van een processueel ondeelbare rechtsverhouding. De tegen dat oordeel gerichte klachten in het incidentele beroep worden verworpen (zie hierna onder 4). Dit betekent dat de vorderingen tegen de Staat en RSG weliswaar gezamenlijk zijn behandeld, maar dat de zaken tegen ieder van deze gedaagden hun processuele zelfstandigheid hebben behouden.¹² Dat brengt met zich dat het door de Staat ingestelde hoger beroep niet doorwerkt in de verhouding tussen IATA c.s. en RSG.¹³ Dat de Staat RSG in het geding heeft opgeroepen, maakt dat niet anders; die oproeping heeft immers plaatsgevonden in de gedingen tussen IATA c.s. en de Staat. Doordat RSG niet zelf hoger beroep heeft ingesteld, lagen de tegen RSG toegewezen vorderingen niet aan het hof voor. Het hof kon het vonnis van de voorzieningenrechter in zoverre dus ook niet vernietigen en niet alsnog de vorderingen tegen RSG afwijzen; dat vonnis heeft in de verhouding tussen IATA c.s. en RSG kracht van gewijsde gekregen.

3.6

De slotsom is dat het bestreden arrest niet in stand kan blijven.

4Beoordeling van het middel in het incidentele beroep

Hiervoor onder 3 is gebleken dat onderdeel 6 van het middel in het principale beroep tot vernietiging van het bestreden arrest leidt. Daarmee is de voorwaarde vervuld waaronder het incidentele beroep is ingesteld. De Hoge Raad heeft de daarin voorgestelde klachten over het arrest van het hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van dat arrest. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

5Beslissing

De Hoge Raad:

in het principale beroep:

- vernietigt het arrest van het gerechtshof Amsterdam van 7 juli 2023;
- verwijst het geding naar het gerechtshof Den Haag ter verdere behandeling en beslissing;
- veroordeelt de Staat c.s. in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van IATA c.s. begroot op € 963,73 aan verschotten en € 2.600,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien de Staat c.s. deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan;

in het incidentele beroep:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt RSG in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van IATA c.s. begroot op € 2.200,-- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien RSG deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

Dit arrest is gewezen door de vicepresident M.J. Kroeze als voorzitter en de raadsheren C.E. du Perron, F.J.P. Lock, S.J. Schaafsma en F.R. Salomons, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer A.E.B. ter Heide op 12 juli 2024.

1Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432.

2Rechtbank Noord-Holland 14 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:2461.

3Rechtbank Noord-Holland 5 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3010.

4Gerechtshof Amsterdam 23 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:3755.

5Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589.

6Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG, PbEU 2014, L 173/65.

7Kamerstukken II 2006/07, 30809, nr. 3, p. 1.

8Kamerstukken II 2006/07, 30809, nr. 3, p. 2.

9Kamerstukken II 2006/07, 30809, nr. 3, p. 8.

10HvJEU 27 oktober 1982, gevoegde zaken 35 en 36/82, ECLI:EU:C:1982:368 (Morson/Staat der Nederlanden e.a. en Jhanjan/Staat der Nederlanden), punt 8-9.

11HvJEU 6 oktober 2021, zaak C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799 (Consorzio Italian Management), punt 33, 39 en 66.

12Vgl. HR 2 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1546, rov. 3.3.

13Vgl. HR 2 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1546, rov. 3.4.