

Vergaderjaar 2023–2024

29 665

Evaluatie Schipholbeleid

Nr. 498

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2024

Tijdens de Regeling van Werkzaamheden op 26 maart 2024 is er door het lid Bamenga (D66) een verzoek gedaan om een inhoudelijke appreciatie van het vonnis in de civiele procedure die de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (hierna: RBV) tegen de Staat der Nederlanden (hierna: de Staat) heeft aangespannen, te ontvangen voorafgaand aan het Commissiedebat Luchtvaart (incl. Verduurzaming Luchtvaart) op 10 april 2024. Hierbij ontvangt de Kamer de gevraagde brief.

Kernpunten vonnis

Belangenafweging zoals vereist vanuit het EVRM

Op 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag vonnis gewezen in de civiele procedure tussen RBV en de Staat. Hier is de Kamer op 20 maart 2024 over geïnformeerd.¹ Zoals aangegeven komt de rechtbank tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door niet de 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.

De rechtbank oordeelt 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 een onvolledig beeld van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. De rechtbank oordeelt dat, door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen, het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang ontbreekt aan effectieve rechtsbescherming. Daarnaast stelt de rechtbank dat in de handelwijze van de Staat steeds de hubfunctie en de groei van

¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 495

Schiphol voorop stond; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen. Hierbij werd niet beoordeeld of er voldoende recht werd gedaan aan deze belangen.

Deze manier van belangenafweging voldoet niet aan de eisen die het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aan die belangenafweging stelt. De rechtbank geeft aan dat de overheid weliswaar een ruime marge aan «beleidsvrijheid» heeft, maar dat inmenging in de persoonlijke levenssfeer pas is toegestaan, zolang er sprake is van een wettelijke basis en een *fair balance* tussen de verschillende belangen. Volgens de rechtbank is hiervan gelet op het voorgaande in deze zaak geen sprake. Er is daarom volgens de rechtbank sprake van een inbreuk op artikel 8 van het EVRM. De rechtbank benadrukt dat het aan de Staat, waaronder de regering en de volksvertegenwoordiging als medewetgever en controlerende macht, is om een belangenafweging en politieke keuzes te maken over beleidsvorming.

Toewijzing en afwijzing vorderingen

De rechtbank draagt de Staat op om binnen 12 maanden na betekening van het vonnis:

1. de geldende wet- en regelgeving te handhaven. Hierbij is voor de rechtbank het LVB 2008 het uitgangspunt. De rechtbank ziet in navolging van het gerechtshof Amsterdam geen noodzaak om voor het stoppen met anticiperend handhaven ten aanzien van het LVB 2008 de balanced approach-procedure te doorlopen.
2. een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle (individuele) ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen. Bij deze vorm van rechtsbescherming moeten de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen.

De rechtbank wijst de onderdelen van de vordering af die betrekking hebben op de WHO-richtlijnen, en de stelling dat in strijd wordt gehandeld met de gelijkwaardigheidscriteria en de (niet-equivalente) akoestische hinderfactoren. Ook wijst de rechtbank het gevorderde gebod tot het treffen van specifieke maatregelen af, waaronder het verlagen van het aantal vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol en het vaststellen van maxima voor individuele geluidsbelasting. De rechter legt de Staat geen dwangsom op. Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad verklaard.

Eerste inhoudelijke appreciatie

De strekking van het vonnis van de rechtbank is helder: er moet meer aandacht komen voor omwonenden. Er wordt een duidelijk signaal afgegeven dat de belangen van omwonenden in het verleden onvoldoende zijn meegewogen bij besluitvorming rondom Schiphol.

Vonnis in lijn met Hoofdlijnenbesluit Schiphol

Sinds juni 2022 werkt het kabinet aan de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol. De kern van dit Hoofdlijnenbesluit is het herstellen van de rechtspositie van omwonenden, het terugdringen van de geluidshinder en het verminderen van de negatieve effecten van het vliegverkeer. Individuele rechtsbescherming maakt hiervan onderdeel uit. Het kabinet ziet in het vonnis een ondersteuning voor het met het Hoofdlijnenbesluit

ingezette beleid. Op dit moment wordt er via een driesporen-aanpak gewerkt aan de effectuering van het Hoofdlijnenbesluit. De Kamer is daar recentelijk nog over geïnformeerd via de zevende voortgangsbrief van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol.² Een onderdeel van de driesporen-aanpak is het volgen van een balanced approach procedure voor het vastleggen van een pakket aan maatregelen om de geluidsoverlast te reduceren. De betekenis van het vonnis moet echter wel bezien worden in het licht van de stappen die beoogd worden te zetten en levert een aantal dilemma's en uitzoekpunten op. Het vonnis van de rechtbank om binnen 12 maanden de geldende wet- en regelgeving te handhaven en een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden is een forse klus. Tegelijkertijd is het voor omwonenden, verenigd in de RBV, van groot belang dat opvolging wordt gegeven aan het vonnis. In het vervolg van deze brief wordt de Kamer, voor zover op dit moment mogelijk, op de hoogte gebracht van de inhoudelijke dilemma's en uitzoekpunten op drie verschillende vlakken te weten: timing, (inter)nationale context en inhoud.

Dilemma's en lopende uitzoekpunten

1. De tijd: uitvoerbaarheid/houdbaarheid op korte en lange termijn

De rechtbank geeft de Staat 12 maanden de tijd om het vonnis uit te voeren en geldende wet- en regelgeving te handhaven. Een denkrichting hiervoor kan zijn om het anticiperend handhaven binnen 12 maanden te beëindigen. Als basis kan in dit geval het LVB 2008 dienen. Echter, ook ten aanzien van het LVB 2008 maakt de rechtbank in het vonnis een aantal opmerkingen. Dat betekent dat mogelijk een actualisatie van het LVB 2008 noodzakelijk is. Iedere vorm van actualisatie van geldende wet- en regelgeving is binnen een tijdspanne van 12 maanden zeer ambitieus. Dat ligt bijvoorbeeld aan de procedures en inhoudelijke vereisten om een zorgvuldig proces te doorlopen, waaronder de benodigde milieueffectrapportage (mer), voorhang bij de beide Kamers en advisering door de Raad van State.

De tijdsplanning wordt nog ambitieuzer als de actualisatie nieuwe elementen moet bevatten zoals de rechtbank overweegt. Conform het Hoofdlijnenbesluit Schiphol werkt het kabinet aan een nieuw stelsel waarbij uitgegaan wordt van milieunormen waaraan de luchtvaartsector moet voldoen (spoor 3). Echter, de ontwikkeling van een dergelijk nieuw stelsel kost tijd, zoals ook in de Hoofdlijnenbrief Schiphol al aangegeven,³ niet in de laatste plaats omdat het belangrijk is om dit nieuwe stelsel samen met de omgeving, bestuurlijke partijen en de luchtvaartsector te bouwen. Op dit moment is het kabinet aan het bezien wat er maakbaar is in 12 maanden en in welke mate dat invulling geeft aan het vonnis.

2. Nationaal versus Internationaal. Complex nationaal en internationaal speelveld

Het luchtvaartbeleid speelt zich af in een complex en dynamisch (inter)nationaal speelveld. Nationaal is er sprake van rechtelijke procedures, waaronder het nog lopende cassatieberoep in de procedure tussen KLM c.s./IATA e.a. en de Staat. In het vonnis van 20 maart heeft de rechtbank in navolging van het gerechtshof geoordeeld dat het niet nodig is om de balanced approach procedure te volgen voor het stoppen met antici-

² Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 496

³ Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432

perend handhaven. Eerder heeft het kabinet besloten om het stoppen met anticiperend handhaven op te schorten totdat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan over dit vraagstuk,⁴ mede naar aanleiding van het standpunt van de Europese Commissie, die van mening is dat de balanced approach-procedure vereist is voor het stoppen met anticiperend handhaven. De Europese Commissie overweegt een infractieprocedure indien hier geen opvolging aan wordt gegeven en roept Nederland op alle mogelijke stappen te nemen om overeenstemming met het Europese recht te verzekeren. Op 5 april 2024 heeft de Advocaat-Generaal (A-G) een advies uitgebracht in het cassatieberoep. In dit advies concludeert de A-G dat de Wet luchtvaart geen toereikende grondslag biedt voor de voorgenomen experimenteerregeling. Daarnaast concludeert de A-G dat de balanced approach-procedure uit de Geluidsverordening van toepassing is op zowel de experimenteerregeling als op het stoppen met anticiperend handhaven. De A-G adviseert de Hoge Raad het arrest van het Hof Amsterdam te vernietigen en de zaak te verwijzen naar een ander hof. De A-G stipt in de conclusie de *uphill battle* aan om noodzakelijk geachte milieumaatregelen aanvaard te krijgen en adviseert dat de Europese Commissie bij haar beoordeling oog zou moeten hebben voor de noden van de leefomgeving rond een luchthaven. De conclusie van de A-G is een onafhankelijk advies aan de Hoge Raad, die vrij is dat advies al dan niet te volgen.

De uitspraak van de Hoge Raad in deze kwestie wordt rond de zomer van 2024 verwacht, wat de tijdsspanne om tot uitvoering van het vonnis te komen nog korter maakt. Hierbij speelt ook het internationale slotverdelingsproces een rol, waar Nederland zich ook aan te houden heeft.

3. De inhoud: mogelijkheden om te komen tot minder hinder en huidige trajecten

Het kabinet dient rekening te houden met een fair balance tussen economische belangen en de belangen van omwonenden. Daarnaast stelt de rechtbank dat zowel de huidige operatie onder het anticiperend handhaven, als de oude regelgeving deze fair balance onvoldoende borgt. Het vraagstuk waarvoor het kabinet zich met dit vonnis gesteld ziet is hoe tot deze fair balance te komen, zodanig dat omwonenden daar merkbaar profijt van hebben. Een denkrichting, terugvallen op een niet-geactualiseerd LVB 2008, heeft ook nadelen. Terugvallen leidt weliswaar relatief snel tot een vermindering van het maximum aantal vliegtuigbewegingen door enkele zeer knellende handhavingspunten. Doordat in andere handhavingspunten juist (veel) ruimte zit geeft dit een prikkel tot een andere manier van vliegen met mogelijk meer overlast voor de betreffende gebieden als gevolg en op termijn mogelijk meer vliegtuigbewegingen. Tegelijkertijd zijn sommige hinderbeperkende maatregelen, die nu in de balanced approach-procedure worden meegenomen, onmogelijk te realiseren binnen de kaders van het LVB 2008. Zo zijn in het vigerende LVB 2008 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht mogelijk. Reductie van dat aantal kan alleen nadat daarvoor een balanced approach-procedure is doorlopen. In de lopende balanced approach-procedure is een reductie naar 28.700 vliegtuigbewegingen opgenomen als onderdeel van het genotificeerde maatregelenpakket. Ook het beperken van secundair baangebruik en de inzet van stillere vliegtuigen in de nacht is onderdeel van de lopende balanced approach-procedure. Deze maatregelen zijn niet voorhanden binnen de kaders van het LVB 2008. Het kabinet beziet op dit moment hoe de huidige balanced approach-procedure zich verhoudt tot het dictum van het vonnis, waarin

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 665, nr. 488

de Staat onder meer wordt bevolen om binnen twaalf maanden de geldende wet- en regelgeving te handhaven.

Vervolgstappen en proces

Gelet op de hiervoor beschreven dilemma's en uitzoekpunten kan op dit moment nog niet exact worden aangegeven hoe het kabinet uitvoering zal geven aan het vonnis. Daarvoor moeten eerst nog een aantal zaken worden uitgezocht en op onderdelen ook een ingewikkelde afweging gemaakt worden. Daar hoort ook een afweging bij over een eventueel hoger beroep. De termijn die daarvoor staat is 3 maanden. Het kabinet streeft ernaar om al eerder duidelijkheid te geven over het vervolgpad en zal de Kamer daar ook over informeren. De voorlopige verwachting is dat het mogelijk is om de Kamer na het meireces nader te informeren over de vervolgstappen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers