

Kenmerk	W17.25.00077/IV
Datum aanhangig	11 april 2025
Datum vastgesteld	23 april 2025
Datum advies	23 april 2025
Datum publicatie	28 april 2025
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2025, no.2025000831, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de invoering van een maximum aantal vliegtuigbewegingen voor het etmaal en wijziging van het maximum aantal vliegtuigbewegingen voor de nacht, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet voor de luchthaven Schiphol in een maximumaantal vliegtuigbewegingen met handelsverkeer van 478.000 per gebruiksjaar waarvan 27.000 voor de nacht. Het introduceren van een maximumaantal vliegtuigbewegingen is bedoeld als een eerste stap in de integrale herziening van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol om te voorzien in bescherming voor omwonenden tegen door luchtvaart veroorzaakte hinder.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in dit verband op dat niet is toegelicht hoe bij het bepalen van de capaciteitsbeperking van de luchthaven een voor de bescherming van fundamentele rechten vereiste fair balance wordt bewerkstelligd tussen de betrokken belangen van omwonenden en andere belangen. Zij adviseert te verduidelijken wat de wettelijke grondslag is voor het bepalen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen.

De Afdeling adviseert bovendien om in de toelichting de reactie op het besluit van de Commissie inzake de voor exploitatiebeperkingen vereiste balanced approach-procedure nader toe te lichten.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond

Het ontwerpbesluit voorziet voor de luchthaven Schiphol in een maximumaantal vliegtuigbewegingen met handelsverkeer van 478.000 per gebruiksjaar waarvan 27.000 voor de nacht (van 23.00 uur tot 7.00 uur). (zie noot 1)

Het geldende Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB Schiphol) bevat grenswaarden op het gebied van het externe-veiligheidsrisico, geluidsbelasting en emissie van stoffen waarmee de

gevolgen van luchthavenluchtverkeer voor het milieu worden begrensd. Daarmee wordt gestuurd op milieueffecten en niet (rechtstreeks) op een maximumaantal vliegtuigbewegingen, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit. In een latere integrale herziening van het LVB Schiphol zullen ook de daarin opgenomen grenswaarden milieu worden aangepast. (zie noot 2) Het maximumaantal vliegtuigbewegingen is leidend voor die aanpassing.

De maximering van het aantal vliegtuigbewegingen is overeenkomstig de Geluidsverordening (zie noot 3) genotificeerd bij lidstaten, de Commissie en relevante belanghebbende partijen. De notificatie hangt samen met de door de Geluidsverordening vereiste balanced approach-procedure (ook wel: de evenwichtige aanpak). Deze procedure moet zijn doorlopen voordat ter voorkoming van geluidshinder exploitatiebeperkingen worden opgelegd. (zie noot 4) De procedure is er vooral op gericht dat exploitatiebeperkingen pas worden ingevoerd op het moment dat er geen voor de luchtvaart minder belemmerende alternatieven mogelijk zijn om geluidshinder terug te dringen.

Aanvankelijk was een maatregelenpakket genotificeerd waarin het voornemen was om het maximumaantal vliegtuigbewegingen te reduceren tot 452.500 per gebruiksjaar waarvan 28.700 voor de nacht. (zie noot 5) Dit is later aangepast naar 478.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar waarvan 27.000 voor de nacht. Die bijstelling werd, naast de genoemde vermindering van het aantal nachtvluchten, ingegeven door een uitbreiding van het maatregelenpakket (bijvoorbeeld additionele vlootvernieuwing). Anderzijds bleek het effect van bepaalde maatregelen groter te zijn dan eerder berekend. (zie noot 6) Het doel van deze maatregelen is om per 1 november 2025 geluidsbelasting op het etmaal en de nacht met 15% te reduceren. (zie noot 7) Op een later moment zal nog eens 5% reductie worden gerealiseerd.

Hoewel het genotificeerde pakket meer maatregelen omvat, voorziet het ontwerpbesluit alleen in het maximumaantal vliegtuigbewegingen. (zie noot 8) Reden hiervoor is dat het tijdig in regelgeving vastleggen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen noodzakelijk wordt geacht om uiterlijk 8 mei 2025 de nieuwe capaciteitsdeclaratie voor Schiphol ten behoeve van de slotverdeling voor het winterseizoen 2025/2026 met inachtneming van dit maximum te kunnen bepalen.

2. Verhouding tot fundamentele rechten

Volgens de nota van toelichting wordt met het ontwerpbesluit een eerste stap gezet in de uitvoering van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024. (zie noot 9) In dat vonnis constateerde de rechter dat als gevolg van de door de luchthaven veroorzaakte geluidsoverlast sprake is van inmenging in de door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde persoonlijke levenssfeer van omwonenden van Schiphol. (zie noot 10)

Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat, hoewel het EVRM geen expliciet recht op een schone en rustige leefomgeving bevat, een individu dat rechtstreeks en serieus gevolgen ondervindt van lawaai of andere vervuiling, aan artikel 8 EVRM bescherming kan ontlenen. Lawaai, emissies, stank en andere vormen van interferentie kunnen, mits voldoende ernstig, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning bewerkstelligen. Uit het verdrag volgt daarom voor staten de verplichting te voorkomen dat op dat recht onrechtmatige inbreuken worden gemaakt. Daarbij moet een fair balance worden gevonden tussen de belangen van de betrokken individuen en de samenleving als geheel. (zie noot 11)

Deze eis van een redelijke belangenafweging komt ook tot uitdrukking in het recht op respect voor het privéleven zoals dat wordt beschermd door artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU (EU-Handvest). Bij toepassing van de Geluidsverordening moet het EU-Handvest worden gerespecteerd, zodanig dat ten minste gelijkwaardige bescherming wordt geboden als door het EVRM. (zie noot 12) De Geluidsverordening biedt daarvoor ook ruimte. Met deze verordening geeft de Uniewetgever voorschriften over de wijze waarop door luchthavens veroorzaakte geluidsoverlast wordt bestreden. De verordening faciliteert evenwichtige besluitvorming over maatregelen ter bestrijding van geluidsoverlast rondom luchthavens opdat die maatregelen niet leiden tot internationale geschillen en concurrentievervalsing. (zie noot 13)

De toelichting bevat een paragraaf waarin uiteen wordt gezet hoe het ontwerpbesluit zich verhoudt tot het Unierecht (in het bijzonder de Geluidsverordening) en bepaalde onderdelen van het nationale recht. (zie noot 14) De vraag naar de verenigbaarheid met fundamentele rechten in het EU-Handvest en het EVRM wordt in die passage niet aan de orde gesteld. In het kader van de voorhang van het ontwerpbesluit bij de Staten-Generaal is vanuit beide Kamers gevraagd aandacht te besteden aan de verhouding tot het EVRM. In antwoord hierop wees het kabinet erop dat de rechten en vrijheden van het EVRM als algemene beginselen deel uitmaken van het Unierecht. Bij de regulering van de luchthaven moet daarom met die rechten en vrijheden rekening worden gehouden. Het kabinet stelt dat bij het opstellen van het ontwerpbesluit een zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM is gemaakt. (zie noot 15)

Hoe de verschillende belangen tegen elkaar zijn afgewogen in het kader van de door de Geluidsverordening voorgeschreven procedure, blijkt echter niet uit de toelichting van het besluit. In het bijzonder wordt geen inzicht gegeven in de manier waarop in de capaciteitsbeperking van de luchthaven op evenwichtige wijze de grondrechten en belangen van omwonenden zijn betrokken. (zie noot 16) Aangezien de omstandigheid dat het ontwerpbesluit is voorbereid volgens de door de Geluidsverordening voorgeschreven procedure een zelfstandige beoordeling van de conformiteit aan het EU-Handvest en het EVRM niet overbodig maakt, (zie noot 17) dringt de Afdeling erop aan dit inzicht alsnog te geven.

In deze context is mede van belang dat het kabinet heeft aangekondigd dat op een later moment meer handhavingspunten in een groter gebied rondom de luchthaven in het LVB Schiphol zullen worden opgenomen. (zie noot 18) Met die aanpassingen wil het kabinet verdere uitvoering geven aan het vonnis van 20 maart 2024 waarin de rechter een bevel gaf om voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden (dus ook voor hen die buiten de nu gehanteerde geluidscontouren wonen) een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming tegen geluidsoverlast in het leven te roepen. Bij de latere herziening zullen de handhavingspunten worden gedimensioneerd op 478.000 vliegtuigbewegingen. (zie noot 19) Het in het ontwerpbesluit gekozen aantal vliegtuigbewegingen is dus leidend voor de nog te bewerkstelligen integrale herziening van het LVB Schiphol. Dat roept de vraag op hoe de belangen van gehinderde omwonenden van wie het huis buiten de nu nog gehanteerde geluidscontouren staat, zijn betrokken bij de belangenafweging die ten behoeve van het voorliggende ontwerpbesluit is gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven hoe bij het bepalen van de capaciteitsbeperking van de luchthaven een fair balance wordt bewerkstelligd tussen de grondrechten en belangen van omwonenden en andere belangen.

3. Wettelijke basis maximumaantal vliegtuigbewegingen

In de aanhef van het ontwerpbesluit worden de artikelen 8.15 en 8.17 van de Wet luchtvaart aangehaald. Artikel 8.15 van de Wet luchtvaart voorziet in de bevoegdheid om een luchthavenverkeerbesluit vast te stellen. Artikel 8.17 van de Wet luchtvaart bevat uiteenlopende onderdelen, waaronder grondslagen voor onderwerpen die in ieder geval in het luchthavenverkeerbesluit moeten worden geregeld, en grondslagen voor onderwerpen waarvoor daarin een regeling kan worden getroffen. Op dit moment is bescherming tegen geluidshinder genormeerd door in het LVB Schiphol opgenomen grenswaarden die zijn gericht op het totale geluidsvolume. Deze grenswaarden beogen bescherming te bieden tegen de gevolgen van vliegverkeer en richten zich niet op aantallen vliegtuigbewegingen als zodanig. (zie noot 20)

Het ontwerpbesluit maakt niet inzichtelijk welk onderdeel van artikel 8.17 van de Wet luchtvaart (samen met artikel 8.15 van de Wet luchtvaart) de wettelijke basis vormt voor het ontwerpbesluit. Gelet op de recente standpunten van de wetgever en de regering met betrekking tot de Wet luchtvaart en het LVB Schiphol, is verduidelijking nodig.

In 2018 is voor het eerst een maximum aantal nachtvluchten in het LVB Schiphol vastgelegd. In de toelichting bij dat besluit is gesteld dat een volumeplafond voor de nacht geen begrenzing van de luchthavencapaciteit inhoudt. Voor een begrenzing van de totale capaciteit van de luchthaven moest volgens die toelichting eerst een in de wet van 9 maart 2016 voorziene wijziging van artikel 8.17 van de Wet luchtvaart in werking treden. (zie noot 21)

Ingevolge die wijziging zou de Wet luchtvaart gaan bepalen dat het luchthavenverkeerbesluit in ieder geval voorziet in een maximumaantal vliegtuigbewegingen per jaar. (zie noot 22) Deze wijziging van de Wet luchtvaart is echter niet in werking getreden. Tegen die achtergrond rijst de vraag waarom het eerdere standpunt over de noodzaak van een wettelijke basis voor het introduceren van een maximumaantal vliegtuigbewegingen nu niet meer wordt gehuldigd. De toelichting verschaft op dit punt geen helderheid.

De Afdeling adviseert alsnog te verduidelijken wat de wettelijke grondslag is voor het bepalen van een maximumaantal vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.

4. Besluit Commissie balanced approach-procedure

Op basis van de Geluidsverordening kan de Commissie de bevoegde instantie van haar oordeel in kennis stellen indien zij van oordeel is dat bij de invoering van een geluidsgelateerde exploitatiebeperking de in de verordening vastgestelde procedure niet in acht is genomen. (zie noot 23) In het besluit van de Commissie van 5 maart 2025 heeft zij Nederland in kennis gesteld van haar oordeel dat de balanced approach-procedure in acht is genomen, behalve voor wat betreft een aantal elementen. (zie noot 24) Daarbij wijst zij op drie afwijkingen van de Geluidsverordening.

Allereerst zou algemene en zakenluchtvaart (ook wel aangeduid als general aviation), in afwijking van het vereiste dat maatregelen niet-discriminerend zijn, zijn uitgesloten van de exploitatiebeperkingen. Ten tweede zou slechts ten dele rekening zijn gehouden met de te verwachten beperking van vliegtuiglawaai als gevolg van autonome vlootvernieuwing. Ten derde zou voor de beperking van geluidshinder slechts ten dele rekening zijn gehouden met de operationele procedures.

Zoals voorgeschreven door de Geluidsverordening heeft het kabinet op het besluit van de Commissie gereageerd. (zie noot 25) Daarbij geeft het kabinet aan dat geen sprake is van een

discriminerend effect ten opzichte van algemene en zakenluchtvaart. Het vastleggen van een maximumaantal van 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer zou ook de daadwerkelijke ruimte voor algemene en zakenluchtvaart beperken. Ook wijst het kabinet erop dat het aantal van 478.000 vliegtuigbewegingen leidend zal zijn voor de aanpassing van de grenswaarden milieu in het LVB Schiphol. Deze grenswaarden en de maximale capaciteit voor handelsverkeer beperken tevens de ruimte voor de algemene en zakenluchtvaart. Verder merkt het kabinet op dat de genotificeerde maatregelen niet slechts ten dele, maar volledig rekening houden met de beperkingen van geluidshinder door autonome vlootvernieuwing en operationele procedures.

De Afdeling wijst erop dat de reactie van het kabinet ten aanzien van het vereiste van non-discriminatie een beroep doet op nog te realiseren aanpassingen van het LVB Schiphol. Niet toegelicht is of de keuze om in het voorliggende ontwerpbesluit een exploitatiebeperking op te leggen aan een deel van het vliegverkeer en pas op een later moment tevens beperkingen op te leggen aan een ander deel van het vliegverkeer, in overeenstemming is met het vereiste van non-discriminatie.

Wat betreft de vraag of volledig rekening is gehouden met de effecten die autonome vlootvernieuwing en operationele procedures hebben om geluidshinder te beperken, wijst de Commissie er onder meer op dat de stelling van het kabinet dat de vermindering van de geluidshinder door autonome vlootvernieuwing teniet wordt gedaan door de groei van het verkeer, eraan voorbijgaat dat als gevolg van de limiet van 478.000 vliegtuigbewegingen het luchtverkeer niet verder toeneemt. Bij de analyse van de effecten van deze maatregelen moet Nederland daarom, aldus de Commissie, rekening houden met een combinatie van het vanaf november 2025 in te voeren maximumaantal vliegtuigbewegingen en de genoemde maatregelen. (zie noot 26) De Nederlandse reactie gaat niet in op deze opmerking van de Commissie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Voorgesteld artikel 4.2.3a LVB Schiphol.

(2) Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, 'Inleiding' en paragraaf 3.1, 'Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar'.

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

(4) Artikelen 5 t/m 8 van de Geluidsverordening.

(5) Kamerstukken II 2022/23, 29665, nr. 481, p. 4.

(6) Kamerstukken II 2023/24, 29665, nr. 499; Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 523.

(7) Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar'.

(8) De overige maatregelen worden op een andere manier vastgelegd. Zo zal de Regeling operationele beperkingen lawaaiige luchtvaartuigen Schiphol worden aangepast, zie de nota

van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1, 'Grenswaarden in de vorm van maximumaantallen vliegtuigbewegingen per jaar'.

(9) Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, 'Inleiding'.

(10) Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

(11) EHRM 8 juli 2003 (GK), Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, punt 96-99; 10 juni 2014, Eckenbrecht en Ruhmer t. Duitsland, ECLI:CE:ECHR:2014:0610DEC002533010, punt 27-31; 24 juli 2014, Udovičić t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2014:0424JUD002731009, punt 136-138; 13 juli 2017, Jugheli t. Georgië, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62-64.

(12) Artikel 52, derde lid, van het EU-Handvest.

(13) Zie de overwegingen 3 en 6 van de considerans van de Geluidsverordening.

(14) Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, 'Verhouding tot andere regelgeving'.

(15) Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 536, p. 13-14; Kamerstukken I 2024/25, 31936, BO, p. 15; zie ook Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 538, p. 18-19.

(16) Naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerpbesluit zijn 131 zienswijzen ingediend. Daarin is kennelijk ingegaan op de belangenafweging van omwonenden en van de luchtvaart, zie de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.1, 'Zienswijzenprocedure.' De zienswijzen en de daarop door het kabinet geformuleerde antwoorden zijn ten tijde van het opstellen van dit advies nog niet gepubliceerd.

(17) Vergelijk de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón van 17 februari 2011 in zaak C-120/10, European Air Transport, ECLI:EU:C:2011:94, punten 77-81.

(18) Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 537, p. 2; Kamerstukken I 2024/25, 31936, BO, p. 16.

(19) Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 539; Kamerstukken I 2024/25, 31936, BP, p. 12.

(20) Nota van toelichting Besluit van 26 november 2002 tot vaststelling van een luchthavenverkeerbesluit voor de luchthaven Schiphol, Stb. 2002, 592, p. 12.

(21) Besluit van 19 september 2018 tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol in verband met de vaststelling van een maximumaantal voor nachtvluchten op de luchthaven Schiphol en tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart in verband met de uitgestelde toepassing van de bepalingen voor zweefvlieg-, ballonvaart- en recreatieve luchtvaartbrevetten van verordening (EU) 1178/2011, Stb. 2018, 366, p. 4, 8.

(22) Artikel I, onderdeel E, van de Wet van 9 maart 2016 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van een nieuw normen- en handhavingstelsel voor de luchthaven Schiphol en enige andere wijzigingen.

(23) Artikel 8, derde lid, van de Geluidsverordening.

(24) Besluit (EU) 2025/519 van de Commissie van 5 maart 2025 betreffende de procedure voor de invoering van exploitatiebeperkingen op de luchthaven Schiphol overeenkomstig Verordening (EU) nr. 598/2014 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2025, L 519).

(25) Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 539.

(26) Zie overwegingen 24, 26 en 28 van het besluit van de Commissie.