

# Ontwerpbesluit tot wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol

## Position paper Prof. dr. mr. Henri de Waele

hoogleraar internationaal en Europees recht, Radboud Universiteit Nijmegen & Universiteit Antwerpen

### 0. Inleiding/leeswijzer

Dit *position paper* concentreert zich op drie aspecten van het voorgelegde ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB Schiphol, aanknopen bij de expertise van de auteur: 1. de ontbrekende afwegingen ten gronde t.a.v. de (noodzakelijke beperking van) grondrechten; 2. de defectieve nalevingsbevordering door middel van het beheersplan; 3. het niet-onderbouwde voornemen tot continuering van de praktijk van nachtvluchten. De conclusie geeft u dringend in overweging om bij de regering aan te dringen op aanpassing of intrekking van het voorliggende ontwerpbesluit-LVB.

### 1. Ontbrekende afwegingen ten gronde t.a.v. (noodzakelijke beperking) van grondrechten ter rechtvaardiging van voorgesteld maximumaantal vluchten

Uit het arrest *Hatton* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uit 2003 komt helder naar voren dat **mensenrechten van omwonenden serieus aangetast kunnen worden door beleid en besluiten ten aanzien van een naburige luchthaven**, in het bijzonder wanneer de gevolgen neerkomen op een inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven en de eigen woning gewaarborgd door artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>1</sup> De aanleiding voor deze Britse casus was een voorgenomen uitbreiding van de luchthaven Heathrow in Londen. In het vonnis van de rechtbank Den Haag uit 2024 in de **RBV-zaak** is beslist **dat ook in Nederland decennialang structureel de bescherming van mensenrechten ondergeschikt is gemaakt aan de wens van overheid en luchthaven Schiphol om het aantal vliegbewegingen stelselmatig te laten toenemen, zonder adequate nadere belangenafweging en daarop gebaseerde, sluitende rechtvaardiging**.<sup>2</sup> De resulterende schending van de mensenrechten, in combinatie met de gedoogconstructie van het Nieuw Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS), hebben volgens de rechtbank een situatie doen ontstaan waarin omwonenden rechteloos zijn gemaakt.

Ongeacht hoe het hoger beroep en eventuele cassatie in deze zaak zullen uitvallen, blijft de portee van de supranationale jurisprudentie terzake dat er **hoe dan ook niet zomaar aan de grondrechten van de getroffen burger voorbij kan worden gegaan**. Het EVRM en een bestendige lijn van het EHRM maken duidelijk dat diverse grondrechten op zich beperkt kunnen worden; daarbij moet dan wel die beperking geschikt zijn om het doel te bereiken, en niet verder gaan dan noodzakelijk.<sup>3</sup> Artikel 8 EVRM correspondeert met **artikel 7 van het EU-Handvest van de Grondrechten**, waar het Hof van Justitie in Luxemburg op toeziet. Ingevolge

<sup>1</sup> EHRM 8 juli 2003, App. Nr. 36022/97 (*Hatton t. Verenigd Koninkrijk*).

<sup>2</sup> Rb. Den Haag 20-03-2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

<sup>3</sup> Zie bijv. EHRM 7 december 1976, App. Nr. 5493/92 (*Handyside t. Verenigd Koninkrijk*).

diens voorrangsbeginsel dient bescherming van het recht dat is opgenomen in deze bepaling steeds te **prevaleren boven eventueel toepasselijke nationale en Europese wetgeving**.<sup>4</sup> Het oordeel van de Hoge Raad uit 2024 dat een procedure conform de *balanced approach*-verordening doorlopen had moeten worden **laat onverlet dat die regeling als zodanig eveneens ondergeschikt blijft aan toepassing van het EU-Handvest**.<sup>5</sup>

Het ontwerpbesluit in casu lijkt in zijn geheel enkel lippendienst te bewijzen aan (het belang van) de mensenrechten. Zo wordt op p. 54 vermeld dat een “zorgvuldige belangenafweging in het kader van het EVRM” zou zijn gemaakt om te komen tot een nieuwe balans tussen de luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving. Beweerdelijk heeft het kabinet ook “prioriteit gegeven aan het terugdringen van dede [sic] geluidshinder rond de luchthaven”, afgewogen tegen “het aantal vluchten dat nodig is om het hoogwaardige netwerk aan bestemmingen wereldwijd te onderhouden, waarmee de luchthaven van waarde is voor de economie en bedrijvigheid van Nederland” (ibid.). Op p. 79 wordt beweerd dat “met dit LVB invulling [is] gegeven aan de vereisten van het EVRM”. Op p. 71 wordt derhalve het “maximum aantal [sic] vliegbewegingen” vastgelegd op 478.000, waarvan 27.000 in de nacht.

Artikel 8 EVRM (en naar analogie artikel 7 van het EU-Handvest) laten ruimte om de betrokken belangen af te wegen, en op die basis eigenstandige politieke keuzes te maken. Hoe dit echter in casu gestalte heeft gekregen blijft ten enenmale onduidelijk. Ofschoon de regering erkent dat grondrechten van burgers ingeperkt worden, **ontbreken nadere details over hoe de essentiële afwegingen ten gronde gemaakt zouden zijn, en hoe de diverse belangen in het geding tegenover elkaar zijn afgezet**. Ondanks de bijkomende maatstaf van het Totaal Volume Geluid blijft zodoende volstrekt onduidelijk hoe men op het getal 478.000 heeft kunnen uitkomen. **Daarmee is niet goed vast te stellen of het gekozen aantal als aanvaardbaar maximum valt te rechtvaardigen** op basis van de juridische noodzakelijkheidseis. Die afweging is enkel in alle zuiverheid te maken **wanneer op basis van duidelijke en aanvaardbare criteria wordt bepaald welke daadwerkelijke geluidsbelasting nog compatibel is met de (inbreuk op de) grondrechten van omwonenden, waarbij uit art. 8 EVRM en art. 2 EU-Handvest tevens een basisrecht op (milieu)gezondheid kan worden afgeleid**. Dit klemt te mee nu uit de Milieueffectrapportage Schiphol 2026 blijkt dat linksom of rechtsom sprake zal blijven van ten minste 150.000 ernstig gehinderden en 16.200 ernstig slaapverstoorden. Op voorhand mag betwijfeld worden of een dergelijke uitkomst proportioneel is, waarnaast er bovendien op valt te wijzen dat het Ministerie van I&W in zijn hoofdlijnenbrief Schiphol van juni 2022 zelf indiceerde dat het **maximale aantal verantwoorde vluchten op 440.000 zou liggen**.<sup>6</sup>

Verderop in het rapport worden bijzonder algemeen de economische voordelen aangestipt van de huidige, geleidelijk ontstane omvang van de luchthaven (p. 77).

---

4 H. de Waele en J. Krommendijk, ‘Beoogde krimp Schiphol Bescherming van mensenrechten gaat voor op procedureverplichtingen’, Nederlands Juristenblad 2024, p. 1212-1213.

5 HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1061.

6 <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/24/hoofdlijnenbrief-schiphol>>

Zoals de Nota van Toelichting vermeldt (p. 76) komt echter ook onder meer uit een rapport van SEO Economisch Onderzoek naar voren dat een verlaging van het maximum jaarlijkse aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol van 500.000 naar 460.000 **slechts een beperkt impact zal hebben op het aantal aangeboden bestemmingen en de internationale bereikbaarheid.**<sup>7</sup> Uit een recent rapport van CE Delft (dat ook aandacht vraagt voor de notie van *brede welvaart*) blijkt bovendien dat **diverse stellingen over de hubfunctie en groei-aanjabende rol van de luchthaven niet op correcte aannames berusten.**<sup>8</sup>

In het licht van bovenstaande is dan temeer merkwaardig hoe het ontwerpbesluit op p. 50/51 gewag maakt van een systematiek voor een "gefaseerde terugkeer naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen" (waarbij overigens de term "terugkeer" misleidend suggereert dat ooit al eerder van dit laatste aantal sprake zou zijn geweest). Een nauwkeurige analyse van hoe een dergelijke verdere doorgroei zich zou verhouden tot de (noodzaak van een) voortgaande inbreuk op de mensenrechten van omwonenden ontbreekt eens te meer. Daar komt nog bij dat de Raad van State in zijn uitspraak van maart 2026, waarmee het LVB van mei 2025 werd vernietigd, **reeds beklemtoonde dat noch het NNHS, noch de daarin gestelde bovengrens van 500.000 ooit wettelijk verankerd zijn, en dus evenmin als referentiesituatie kunnen fungeren.**<sup>9</sup>

## **2. Defectieve nalevingsbevordering d.m.v. het beheersplan**

De voorgestelde wijzigingen van Artikel 4.1.2, vierde lid, en 4.2.2, vierde lid, voorzien in het opstellen van een beheersplan indien gedurende een gebruiksjaar de zich ontwikkelende geluidsbelasting hoger is dan de beoogde grenswaarden. Dit plan dient maatregelen te bevatten waarmee overschrijding van de grenswaarde aan het eind van het gebruiksjaar wordt voorkomen. Momenteel is het zo dat een beheersplan alleen na afloop van het bewuste jaar kan worden opgesteld. **De voorgestelde innovatie wekt sterk de indruk van een schijnoplossing**, daar deze in essentie een inspanningsverplichting behelst en geen absolute garantie voor daadwerkelijke hinderreductie biedt. In de gekozen aanpak wordt opmerkelijke ruimte gelaten aan de betrokken partijen om zelf met maatregelen te komen en het moment te kiezen waarop die maatregelen in werking treden. Tot nu toe heeft het steeds ontbroken aan een ondubbelzinnig verbod op dergelijke overschrijdingen, gekoppeld aan effectieve handhaving en sanctionering daarvan.

**De rechtszekerheid van diegenen die geraakt worden door overschrijdingen dient, om reëel te zijn, bevorderd te worden door een krachtiger instrumentarium dan hetgeen thans wordt voorgesteld.** In dat verband is in ieder geval een simultane wijziging van de Wet luchtvaart aangewezen, die momenteel niet toestaat dat direct een boete of last onder dwangsom wordt opgelegd bij overschrijding van grenswaarden. Zoals de Nota van Toelichting zelf

<sup>7</sup> <[https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2015-22\\_Economisch\\_belang\\_van\\_de\\_hubfunctie\\_van\\_Schiphol.pdf](https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2015-22_Economisch_belang_van_de_hubfunctie_van_Schiphol.pdf)>

<sup>8</sup> <[https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/02/CE\\_Delft\\_250108\\_Brede\\_welvaart\\_en\\_de\\_omvang\\_van\\_Schiphol\\_Def.pdf](https://ce.nl/wp-content/uploads/2026/02/CE_Delft_250108_Brede_welvaart_en_de_omvang_van_Schiphol_Def.pdf)>

<sup>9</sup> ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400.

erkent (p. 45), heeft de ILT er eerder al op gewezen dat een versterkte aanpak noodzakelijk is, en is volgens dezelfde instantie in zijn zgn. HUF-toets het voorliggende LVB niet daadwerkelijk handhaafbaar.<sup>10</sup> Zoals daar eveneens aangegeven, dient deze kwestie **te worden geredresseerd voorafgaand aan accordering van het ontwerpbesluit.**

### **3. Bedenklijk voornemen tot continuering van nachtvluchten**

In het ontwerpbesluit-LVB is tot slot een aantal bepalingen opgenomen in verband met het gebruik van Schiphol in de nacht (23u-6u). Voornemen is derhalve continuering van deze praktijk. **De hier gemaakte beleidskeuze pakt echter per definitie ten nadele van de burger uit, nu deze neerkomt op een intrusieve beperking van de grondrechten.** In de Nota van Toelichting (p. 55) wordt ervan gewag gemaakt dat door de wijziging van het LVB per 1 november 2025 reeds sprake zou zijn van "aanzienlijk minder ernstig gehinderden en slaapverstoorden ten opzichte van de referentiesituatie", zonder verdere onderbouwing.

De Nota van Toelichting verwijst zelf (p. 7) naar een advies van de Wereldgezondheidsorganisatie uit 2018 waaruit blijkt dat nachtelijk geluid **kan resulteren in vermoeidheid en verminderde prestaties overdag, een aantoonbaar verhoogd risico op hart- en vaatziekten evenals chronische stressreacties, waarbij speciaal bij kinderen de cognitieve ontwikkeling en de leerprestaties op scholen negatief worden beïnvloed.** Elders in Europa is in het licht van bovenstaande ervoor gekozen de praktijk niet langer toe te staan (o.a. Frankfurt, Stockholm, Parijs, Zürich). Schiphol ervaart door continuering ongetwijfeld een stevig concurrentievoordeel. Vanuit het perspectief van de grondrechteninbreuk **valt echter wederom niet te begrijpen waarom de luchthaven in dit opzicht, zonder nadere onderbouwing, in een andere categorie zou mogen vallen,** nu omwonenden hier **eveneens aantoonbare ernstige schade door ondervinden.**

### **Resumerend**

Het voorgaande geeft u dringend in overweging bij de regering aan te dringen op aanpassing of intrekking van het voorliggende ontwerpbesluit-LVB, gelet op:

- De ontbrekende informatie ten gronde over hoe een daadwerkelijke en serieuze afweging van belangen heeft plaatsgevonden, ter onderbouwing van de noodzaak van inbreuk op de in het geding zijnde grondrechten;
- De noodzaak van een krachtiger handavingsinstrumentarium dan thans voorgesteld;
- De niet nader onderbouwde continuering van de praktijk van nachtvluchten, die op gespannen voet staat met bovenstaande.

---

<sup>10</sup> <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2026/04/15/checklistshuf>>