

Aan: Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de heer M. Harbers
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer H. de Jonge
De directeur luchtvaart van het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie, de heer F. Cornelis;

In afschrift aan: Bestuurlijke regiegroep Schiphol
Secretaris van de Omgevingsraad Schiphol
Management Royal Schiphol Group
Recht op bescherming tegen vliegtuighinder
Vereniging Natuur en Milieufederatie Noord-Holland

Afzender: Afz. A. den Breejen

Mail: actvuwadb@hotmail.com

Referentie: briefSchipholgeluidapril2023

14-04-2023

Betreft: voorgenomen inkrimping Schiphol

Geachte heer,

Recentelijk heb ik als hoofdredacteur in een bijdrage in het Journaal Geluid (SDU) de voorgenomen vermindering van het aantal vliegbewegingen voor Schiphol neergelegd in [de Kabinetsbrief](#) van 24 juni 2022¹, de [Experimenteer Regeling Schiphol](#) en de [Balanced Approach Schiphol](#), juridisch doorgelicht. In het bijzonder heb ik gekeken naar Verordening 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 (Balanced Approach) en tot intrekking van Richtlijn 2002/30, verder [de Verordening](#). Ook heb ik gekeken naar hoe in ons land in de landelijke regelgeving en besluitvorming voor Schiphol met de Verordening is omgegaan.

Mijn analyse leidt tot een aantal bevindingen die ik graag met u wil delen.

1. De Verordening bevat, indien exploitatiebeperkingen voor een luchthaven aan de orde zijn, allerlei regels voor het gebruik van gronden in de omgeving van Schiphol. De Verordening berust op de vervoerstitel van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#). De vraag is of het Europeesrechtelijk is toegestaan regels over vervoersvreemde activiteiten, zoals de ruimtelijke ordening in lidstaten, te geven op basis van de vervoerstitel.
2. Het Kabinet heeft de Kamer indertijd foutief over de strekking van de Verordening [geïnformeerd](#).² Volgens het Kabinet was de Verordening alleen procedureel van aard. Dat is wat

¹ Kamerstukken II 2021-2022, 29665, nr. 432.

² Kamerstukken II 2013-2014, 21501-33, nr. 472.

mij betreft geen juiste weergave. De Verordening stuurt stevig op bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening in de omgeving van Schiphol (zie verder hieronder).

3. De Verordening bevat verwijzingen naar regels van de International Civil Aviation Organization (ICAO), zoals de “*Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management*”. De Guidance is onderdeel van de Verordening. De Guidance is niet in het Europese Publicatieblad bekendgemaakt. De Guidance is, zoals overigens vaker met op allerlei terreinen maatschappelijk ingrijpende internationale mobiliteitsregulering, alleen [tegen betaling](#) verkrijgbaar.³ Een en ander is wellicht strijdig met artikel 297 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
4. De Verordening is niet geïmplementeerd in ons land. [In ons land](#) zijn nog steeds de regels ter uitvoering van de voorganger van de Verordening, [Richtlijn 2002/30](#) van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, van toepassing.⁴ Europeesrechtelijk is ons land, wat betreft de Verordening, al jaren in gebreke.
5. Sinds inwerkingtreding van de Verordening is ten minste [één \(partiele\) geluidgerelateerde exploitatiebeperking](#) door ons land vastgesteld.⁵ Op dat besluit is de Verordening niet toegepast. Dat is wellicht strijdig met de Verordening.
6. Op de ontwerp-experimenteerregeling met de voorgenomen capaciteitsbeperking, is de Verordening en een onderdeel daarvan, de Balanced Approach, niet toegepast. Daarom is terecht door de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland [een streep](#) door het ontwerp gezet.⁶ Het door het kabinet aangekondigde hoger beroep acht ik kansloos.
7. Besluitvorming voor geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op basis van de Verordening heeft plaats te vinden op basis van gegevens afkomstig van een andere Europese regeling, namelijk [Richtlijn 2002/49/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï. De kabinetsvoornemens berusten tot op heden niet op die gegevens.
8. Een EU-verordening heeft een algemene strekking. Een verordening is verbindend *in al haar onderdelen* en is rechtstreeks toepasselijk in ons land.⁷ Dit geldt dus ook voor de Verordening.⁸ *Ieder* onderdeel van de Verordening moet met andere woorden *strikt* worden nageleefd. Ik heb niet de indruk dat dit op dit moment het geval is.

³ Meer dan 100 US-dollar.

⁴ Hoofdstuk 4A Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

⁵ Stb. 2018, 366.

⁶ Uitspraak 5 april 2023; ECLI:NL:RBNHO:2023:3010.

⁷ Artikel 288, tweede volzin, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁸ Zie hiervoor ook laatste volzin in de Verordening.

9. Ruimtelijke maatregelen, zoals bouwverboden of sloop van woningen, hebben ingevolge de Verordening, de voorkeur boven krimp van Schiphol. Dit is alleen anders wanneer aangetoond kan worden dat ruimtelijke maatregelen minder kosteneffectief zijn dan krimp.
10. De Verordening verbiedt in principe de met een krimp van Schiphol gewonnen geluidruimte te gebruiken voor woningbouw.
11. Ons land heeft te verzekeren dat beroep voor belanghebbenden, in de zin van de Verordening, openstaat tegen een exploitatiebeperking. In ons land staat voor die belanghebbenden geen beroep open bij de bestuursrechter. Beroep staat voor hen open bij de civiele rechter. Dit beroep is alleen mogelijk voor een geluidgerelateerde exploitatiebeperking die jegens appellant als onrechtmatige daad in de zin van het Burgerlijk Wetboek valt te beschouwen. Daarmee is het de vraag of het landelijke beroepsrecht in ons land voldoet aan de Verordening.

Voor de onderbouwing van voornoemde verwijs ik naar mijn analyse welke verkrijgbaar is onder:
<https://www.sdu.nl/shop/journaal-geluid-abonnement.html>.

Met vriendelijke groet,

Mr. A. den Breejen

(Expert omgevingsrecht)