

# Beoogde krimp Schiphol

## Bescherming van mensenrechten gaat voor op procedureverplichtingen

Henri de Waele & Jasper Krommendijk<sup>1</sup>

**In de zaak over de beoogde krimp van Schiphol, die inmiddels op het bord van de Hoge Raad is beland, schenkt de inmiddels genomen conclusie onvoldoende aandacht aan een drietal cruciale Unierechtelijke aspecten, die partijen verzuimden aan te voeren, en tevens door het gerechtshof over het hoofd zijn gezien.**

**K**rimp van het aantal vluchten op luchthaven Schiphol is al enige tijd het voorwerp van politieke discussies en juridische procedures. Voor minister Harbers van Infrastructuur en Waterstaat is het inmiddels tot een hoofdpijndossier uitgegroeid.<sup>2</sup> Sinds 2015 wordt het zogenaamde Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel toegepast, dat uitgaat van een baangebruik dat zo gunstig mogelijk uitpakt voor omwonenden, en van maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar. In 2022 besloot het kabinet de geluidsnormen aan te scherpen om een betere bescherming te bieden tegen geluidsoverlast, in welk verband twee voorgenoemde maatregelen werden aangekondigd: ten eerste een tijdelijke Experimenteerregeling, met onder andere als norm maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen, en ten tweede een einde aan het gedogen van eerdere geluidsnormoverschrijdingen. In de tussentijd zou worden gewerkt aan een nieuwe wettelijke regeling. Daarop hebben enkele partijen in de luchtvaart, aangevoerd door de *International Air Transport Association* (IATA), een kort geding aangespannen tegen de staat, gericht tegen het plan om de Experimenteerregeling in te voeren en het gedogen te beëindigen. In juli 2023 kregen deze klagers nul op het rekest, toen het Gerechtshof Amsterdam bepaalde dat de twee voorgenoemde maatregelen gewoon doorgevoerd mochten worden.<sup>3</sup> Ondertussen oordeelde de Rechtbank Den Haag in maart 2024 in een andere zaak, aangespannen door de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder, dat de staat jarenlang onrechtmatig heeft gehandeld tegenover omwonenden, mede door niet op te treden tegen schendingen van hun recht op privéleven (artikel 8 EVRM) door het gedogen van de geluidsnormoverschrijdingen.<sup>4</sup> De rechtbank eist dat er binnen een jaar gehandhaafd zal worden op basis van het Luchthavenverkeerbesluit.

Eerstgenoemde zaak is ter cassatie aan de Hoge Raad voorgelegd. Op 5 april jongstleden nam advocaat-generaal B.J. Drijber conclusie, waarbij hij stelt dat de beslissing van

het hof niet in stand kan blijven.<sup>5</sup> Volgens hem hebben de Amsterdamse rechters namelijk ten onrechte geoordeeld dat de twee voorgenoemde maatregelen uitgezonderd zouden zijn van de zogenaamde *balanced approach* voorgeschreven in EU-verordening (EU) nr. 598/2014.<sup>6</sup> Dit betreft een verzameling randvoorwaarden die onder meer zien op de proportionaliteit en kostenefficiëntie van eventuele krimpmaatregelen, bovendien raadpleging van belanghebbenden voorschrijven, en een tijdig (*ex ante*) benaderen van de Europese Commissie.

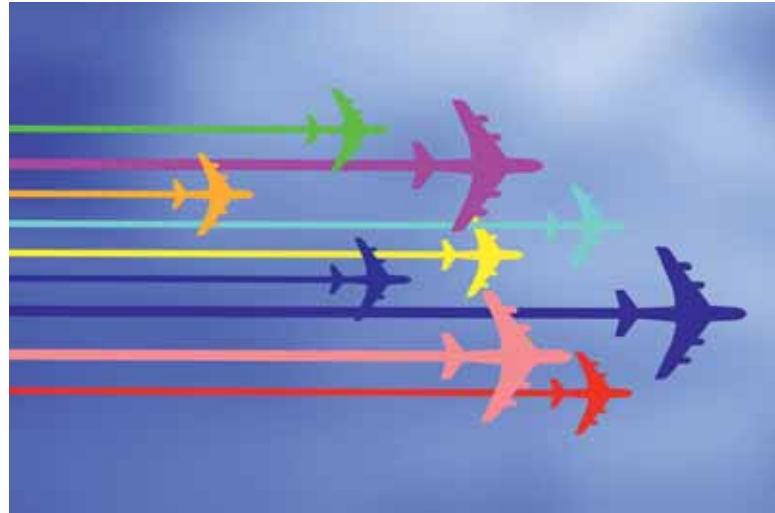
Met A-G Drijber zijn wij het eens dat Nederland conform het EU-recht dient te handelen. Tegelijk menen we echter dat zijn conclusie onvoldoende aandacht schenkt aan een drietal cruciale Unierechtelijke aspecten, die partijen verzuimden aan te voeren, en tevens door het gerechtshof over het hoofd zijn gezien.

Ten eerste lijkt de A-G bovenmatig veel waarde te hechten aan het genoemde instrument van secundair EU-recht en de grondslag daarvan, artikel 100 lid 2 VWEU. Vervoerspolitieke overwegingen zouden volgens Drijber dientengevolge leidend moeten zijn. 'Voor andere algemene belangen, zoals de bescherming van de leefomgeving tegen geluidhinder, is plaats, maar alleen binnen de kaders van deze verordening', aldus de A-G (par.

**Het is wat ons betreft niet evident dat de procesmatige benadering van de verordening voorgaat op deze primair-rechtelijke (en grondrechtelijke) normen**

4.69). In onze ogen heeft zijn conclusie te weinig oog voor het secundairrechtelijke karakter van dit instrument. Binnen de normenhiërarchie die geldt in het Unierecht is secundair recht ondergeschikt aan het primaire recht. In dit verband verdienen onder meer de 'groene' bepalingen aandacht die in dat Europese primaire recht te vinden zijn. Artikel 11 VWEU stelt dat milieubeschermsingseisen in de omschrijving en uitvoering van al het EU-beleid geïntegreerd dienen te worden. Artikel 191 VWEU benadrukt eveneens het kardinale belang van de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. Tevens is de verordening ondergeschikt aan het primairrechtelijke Grondrechtenhandvest, dat – anders dan het EVRM – met artikel 37 een uitdrukkelijk recht op milieubescherming bevat.<sup>7</sup> Daarnaast is artikel 7 Handvest relevant, dat net als artikel 8 EVRM het recht op privé-, familie- en gezinsleven beschermt. Het is wat ons betreft niet evident dat de procesmatige benadering van de verordening voorgegaat op deze primairrechtelijke (en grondrechtelijke) normen, mede gelet op het oordeel van de Rechtbank Amsterdam, dat aangaf dat door de huidige hoeveelheid toegestane vluchten, gecombineerd met de gedoogsituatie, al jarenlang de rechten van omwonenden worden geschonden.

In het verlengde van voorgaande zijn de bepalingen van het EVRM (en de rechtspraak van het EHRM) eveneens relevant op grond van het EU-recht zelf. De Straatsburgse grondrechten maken namelijk als algemeen beginsel deel uit van het Unierecht, waarbij de inhoud en reikwijdte van Handvestbepalingen dienovereenkomstig (en in lijn met EHRM-rechtspraak) moeten worden uitgelegd.<sup>8</sup> Het EHRM heeft meerdere malen geoordeeld dat geluidshinder die aanzienlijk boven de wettelijke niveaus ligt, en waartegen geen passende overheidsmaatregelen zijn genomen, als zodanig neerkomt op een schending van artikel 8 EVRM.<sup>9</sup> Wij delen derhalve niet de appreciatie van A-G Drijber dat het gelijklopende vonnis van de Rechtbank Amsterdam 'geen relevantie' zou hebben (par. 3.19). Het recente arrest van het EHRM in de zaak *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* illustreert de vergaande



© Shutterstock

werking van de positieve verplichtingen die van artikel 8 EVRM uitgaan.<sup>10</sup> Hetzelfde blijkt ook uit de eerdere interpretatie van de Hoge Raad ten aanzien van de artikelen 2 en 8 EVRM in *Urgenda*.<sup>11</sup>

A-G Drijber geeft tot slot de klagers gelijk dat de staat bepalingen uit het Verdrag van Chicago over burgerluchtvaart zou hebben geschonden, door een exploitatiebeperking in te voeren zonder geluidsproblemen op de juiste wijze te hebben vastgesteld (par. 4.147 en 4.148). Hiermee gaat hij evenwel voorbij aan het autonome karakter van het Unierecht, waarbij internationale normen niet kunnen derogeren aan grondrechten die binnen de EU bescherming dienen te krijgen.<sup>12</sup> In de voorliggende zaak is het sterk de vraag of de verordening überhaupt toepassing kan vinden, nu daarmee een situatie voortduurt waarin aantoonbaar sprake is van inbreuk op het primaire recht. Mocht de Hoge Raad in casu twijfelen aan de verhouding tussen de verschillende belangen en de correcte afweging daarvan, ligt het voor de hand prejudiciële vragen voor te leggen aan het Europees Hof van Justitie.<sup>13</sup> De problematiek is er belangrijk genoeg voor. •

#### Auteurs

1. Prof. mr. H.C.F.J.A. de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit. Prof. mr. J. Krommendijk is hoogleraar Rechten van de mens, ook aan de Radboud Universiteit.

#### Noten

2. J. Benjamin, 'Krimp of geen krimp? Minister Harbers zit vast in het juridische moeras rond Schiphol', *NRC* 9 april 2024, p. E5; zie ook H. van der Parre, 'Hoe de Amerikaanse lobby de krimpplannen van Schiphol ontmantelde', *NOS* 13 april 2024, nos.nl/artikel/2516564-hoe-de-amerikaanse-

lobby-de-krimpplannen-van-schiphol-ontmantelde.

3. Hof Amsterdam 7 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1589.

4. Rb. Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

5. Parket Hoge Raad, conclusie Advocaat-Generaal B.J. Drijber 5 april 2024, ECLI:NL:PHR:2024:377.

6. Verordening (EU) nr. 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgereleerde 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.

7. Handvest van de Grondrechten van de EU, *PbEU* 2007, C 303, p. 1.

8. Vgl. art. 6 lid 3 VEU en art. 52 lid 3 Handvest (plus de bijbehorende toelichting in *PbEU* 2007, C 303, p. 33).

9. EHRM 16 november 2004, appl. nr. 4143/02, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302 (*Moreno Gomez/Spanje*), par. 57-63; EHRM 20 mei 2010, appl. nr. 61260/08, ECLI:CE:ECHR:2010:0520JUD006126008 (*Oluić/Kroatië*), par. 48-66.

10. EHRM 9 april 2024, appl. nr. 53600/20,

ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen Schweiz/Zwitserland*), par. 437-440.

11. HR 20 december 2019,

ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda/Staat*).

12. HvJ EU 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461 (*Kadi en Al-Barakaat*); HvJ EU 6 maart 2018, zaak C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 (*Achmea*).

13. Vgl. de annotatie van Douma onder *JM* 2023/99; aangezien het een kort geding betreft, bestaat hiertoe op grond van art. 267 VWEU geen verplichting, zoals ook A-G Drijber constateert (par. 4.19).