



Aan de leden van de Commissies van de Eerste Kamer:

- Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken (BiZa/AZ)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO)

per e-mail verstuurd aan de griffiers via postbus@eerstekamer.nl

Amsterdam, 28 maart 2022

Zeer geachte leden van de Commissie,

Graag vragen wij, het bestuur van de stichting SchipholWatch plus gelieerde organisaties, in deze brief uw aandacht voor meerdere grote gebreken in de vorming en uitvoering van het luchtvaartbeleid.

Het gaat hierbij om gebreken in de bescherming van de volksgezondheid en de leefomgeving, de rechtsbescherming, de bescherming van kwetsbare natuur, de plicht om klimaatverandering te stoppen, het ontmantelen van de wettelijke inspraakprocedures en de onvoldoende onafhankelijke belangenafweging door het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

Wij zijn van mening dat het Kabinet hierbij de principes van behoorlijk bestuur schendt. In deze brief lichten we puntsgewijs ons standpunt toe.

1. Het rechteloos maken van burgers door het jarenlang ontbreken van wet- en regelgeving

Al sinds 2016 werkt de Regering aan de invoering van het zogenaamde 'Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol' (NNHS), bedoeld om verdere groei van Schiphol mogelijk te maken met daarbij de gepretendeerde doelstelling dat overlast en vervuiling niet zullen toenemen.

Kort daarna is besloten het niet-verankerde NNHS domweg alvast in de praktijk te brengen om Schiphol de ruimte te geven om naar een nieuw voorlopige plafond van 500.000 vliegbewegingen per jaar te kunnen laten groeien. De facto werden de bestaande regels buiten werking gesteld, zonder daarbij de nieuwe regels echt in te voeren. De Minister noemde dit destijds eufemistisch 'anticiperend handhaven'.

In de praktijk betekent dit dat burgers al sinds 2016 niet meer kunnen terugvallen op wet- en regelgeving omtrent de luchtvaart. Bewoners die ernstige overlast ondervinden van de luchtvaart zijn daarbij rechteloos verklaard. Kabinet en Tweede Kamer laten deze situatie nu al zes jaar bestaan. Bewoners kunnen daarbij niet naar de

rechter om hun gelijk te laten toetsen omdat de oude regels ongeldig verklaard zijn en de nieuwe regels niet zijn verankerd in de wet- en regelgeving.

In deze periode zijn wel pogingen ondernomen om zaken voor te leggen aan de rechter, tot en met de Raad van State toe. Daar werd om handhaving gevraagd van het aantal nachtvluchten op Rotterdam Airport. Hoewel er sprake was van een convenant tussen luchthaven en burgers, kon de rechter nakoming van de afspraken niet toewijzen. Het wederzijds ondertekende convenant bleek onvoldoende om tot handhaving over te gaan, een en ander was immers niet vastgelegd in de wet- en regelgeving.

Staatsrechtelijk is nu een zeer bijzondere situatie gecreëerd. Terwijl het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder artikelen 2 en 8, een nationale overheid verplichtingen oplegt ter bescherming van de gezondheid en het welzijn van haar burgers, stelt de Nederlandse Overheid haar nationale wetten op dit punt buiten werking. Een situatie die, we herhalen het vanwege de absurditeit, nu zes jaar bestaat. De uitleg dat dit juist is gedaan om burgers extra bescherming te bieden, overtuigt niet. De nieuwe regels zijn nooit deugdelijk getoetst. Als het zo evident was dat deze tot verbeteringen zouden leiden, zou inmiddels wel via de normale democratische weg alle noodzakelijke besluitvorming zijn doorlopen.

De Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport¹ heeft op 5 november 2021 de Minister en de Tweede Kamer gewaarschuwd dat dit gedoogbeleid - hij noemde het beestje bij de naam - onhoudbaar is. Het nieuwe stelsel kan immers pas worden ingevoerd als Schiphol een natuurvergunning zal krijgen en de stikstofproblematiek is opgelost. Die eerste lijkt evenwel - en dat is de analyse van de Inspecteur-Generaal, niet van ons - voorlopig niet vergunbaar. En de grote uitdagingen in het stikstofdossier zijn alom bekend. Daarmee ontbreekt een basis voor gedogen, omdat er geen concreet zicht is op legalisatie.

In een advies dat in februari 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden, hebben hoogleraren Bröring en Neerhof² ook al geconcludeerd dat de rechtsbescherming van individuele burgers wordt geschonden en dat het gedogen niet houdbaar is. We zijn nu ruim twee jaar verder, en er is door het Ministerie en de Tweede Kamer geen enkele zichtbare actie ondernomen.

Door deze situatie te laten ontstaan en te laten voortbestaan, maken Kabinet en Tweede Kamer niet alleen burgers rechteloos en brengen ze hun gezondheid in gevaar, ze brengen ook ons democratisch bestel in een kwetsbare positie. Moeten burgers nu echt via de gerechtelijke weg afdwingen dat hun gezondheid en hun leefomgeving beschermd wordt? Omdat de primair verantwoordelijken het laten afweten? En aangezien de kans dat ze daarbij in het gelijk worden gesteld levensgroot is, is dit ook een groot risico voor het vertrouwen in de politiek en in ons democratisch bestel. Dan

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/10/signaal-ilt-anticiperend-handhaven-schiphol>

² <https://research.rug.nl/en/publications/anticiperend-handhaven-van-het-nieuwe-normen-en-handhavingsstelsel>

komt er ongetwijfeld veel kritiek dat de rechterlijke macht op de stoel van de politiek gaat zitten. Maar wie heeft deze situatie laten ontstaan? En wie laat hem voortbestaan?

2. Ontbreken van individuele bescherming

In de luchtvaart wordt de toegestane geluidsoverlast bepaald door het aantal ernstige geluidsgehinderden. Blijkt het aantal mensen en woningen onder een bepaald niveau, dan wordt de overlast toegestaan. Een dergelijke constructie doet geen enkel recht aan het principe van rechtsgelijkheid. Immers, de mensen die ernstig worden gehinderd kunnen geen enkele aanspraak maken op individuele rechtsbescherming. Sterker nog, deze mensen kunnen extra belast worden met overlast, als het totale aantal maar niet toeneemt.

De luchtvaartindustrie, maar ook het Ministerie van I&W, maken gericht gebruik van deze structuurfout in de wetgeving door de gezondheid van al ernstig gehinderde groepen nog zwaarder te belasten met groei van het aantal vliegbewegingen en deze juist te laten plaatsvinden binnen de groep van kwetsbaarste burgers. Dat gebeurt onder meer door de inzet van nieuwe navigatietechnieken, die het mogelijk maken de capaciteit in het luchtruim te vergroten (meer vliegtuigen) door de toestellen geconcentreerd dezelfde paden te laten vliegen. Omdat eenmaal gehinderden feitelijk al opgegeven zijn, geeft dat op papier geen extra hinder. De omwonenden die onder een dergelijke route komen te liggen zijn rechteloos geworden.

De term gehinderden doet daarbij niet goed recht aan welke gevolgen deze geluidsbelasting heeft. Het gaat hier volgens onderzoek en waarschuwingen van GGD en RIVM om circa 1,4 miljoen mensen waar het vliegverkeer grote impact heeft op hun gezondheid. Met name treden cardiovasculaire ziekten op doordat de frequente blootstelling de nachtrust verstoort en stress-niveaus onaanvaardbaar opjaagt.

De WHO heeft daarom in 2018 nieuwe richtlijnen opgesteld die veel scherper liggen dan de huidige in ons land toegepaste normen. In plaats van dit serieus te nemen - zoals ook de motie Schonis³ verlangt - komen Ministerie en Kabinet nadien met strategische beleidsnota's (Luchtvaartnota, Herziening Luchtruim) die onze toekomst voor de komende 30 jaar zullen bepalen, waarin de geluidsbescherming zelfs nog verder wordt opgeofferd.

In deze plannen wordt vol ingezet op verdere vergroting van de capaciteit van ons luchtruim. Door - mooi geframed - "geluidshinderbestrijding geen prioriteit te geven boven de 1.800m hoogte". Terwijl een vliegtuig op die hoogte nog een forse geluidsbelasting geeft. Er is geen land in Europa die een dergelijk principe toepast. En met reden.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/05/bijlage-1-rivm-rapport-motie-schonis-en-de-who-richtlijnen-voor-omgevingsgeluid-2018>

3. Uitstoot van Zeer Zorgwekkende Stoffen

Volgens de Minister valt handhaving op de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), deels kankerverwekkend, uiteen over verschillende gezagen. De grondgebonden activiteiten op vliegvelden (zoals het proefdraaien en vervoersbewegingen op een vliegveld) vallen onder het gezag van de Gemeente en de Omgevingsdiensten. De activiteiten van de vliegtuigen vallen, volgens de Minister, juist onder het Ministerie van I&W en onder de Luchtvaartwet.

Het is de vraag of dit een juiste interpretatie is van de betreffende wetgeving dat de Minister hier aanhangt, maar stel dat. Dan is in de Luchtvaartwet echter niets opgenomen over limieten aan de uitstoot van de ZZS en er geldt geen minimalisatieverplichting, zoals wel het geval is de Wet Milieubeheer en het activiteitenbesluit⁴.

Dit is naar onze mening strijdig met de grondwettelijke plicht van de Overheid om de leefomgeving en de gezondheid van haar burgers te beschermen. De Overheid heeft hierin een zorgplicht. Nu er volgens de Minister geen minimalisatieverplichting bestaat voor de uitstoot van zeer gevaarlijke stoffen - die niet voor niets zo heten - kunnen burgers nergens verhaal halen als het gaat om het taxiën, opstijgen en landen van vliegtuigen.

4. Afkap op 3000 voet (circa 900 meter)

Alle emissies van de luchtvaart - stikstofoxyden, maar ook zeer zorgwekkende stoffen - worden volgens de bestaande regelgeving, en in tegenspraak met Europese richtlijnen en met het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek onder leiding van oud-Minister Remkes⁵, afgekapt op een hoogte van 3000 voet, iets meer dan 900 meter. Daarmee wordt een groot deel van de uitstoot van de luchtvaartsector buiten beschouwing gelaten.

5. Beleid in strijd met klimaatverplichtingen

De Luchtvaartnota, die vlak voor de recentste parlementsverkiezingen controversieel werd verklaard door de Tweede Kamer en inmiddels zonder verdere parlementaire discussie volgens de Minister is gepromoveerd tot stand beleid, gaat slechts uit van verdere groei van de luchtvaartsector. Dit gaat ons inziens lijnrecht in tegen de klimaatverplichtingen die Nederland is aangegaan met het akkoord van Parijs.

Dit akkoord verplicht landen onder meer hun uitstoot van CO₂ terug te brengen. De Nederlandse regering heeft meermaals gesteld dat iedere sector zijn bijdrage zal moeten leveren aan het realiseren van de doelstellingen. Echter, de luchtvaart heeft nauwelijks mogelijkheden om te groeien en tegelijkertijd de uitstoot te reduceren.

⁴ De Luchtvaartwet kent enkel een emissiedoelstelling voor een beperkt aantal stoffen. Veel kankerverwekkende stoffen als benzeen die wel onder de ZZS vallen ontbreken, net als Ultrafijnstof,

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/15/aanbieding-advies-luchtvaartsector-van-het-adviescollege-stikstofproblematiek>

Vliegen is energie-intensief en voor het verbranden van kerosine bestaan nu en in de overzienbare toekomst geen alternatieven.

Dat is geen mening van ons, maar de mening van twee wetenschappers die in een technische briefing⁶ aan de Tweede Kamer klip en klaar aantoonde dat de enige mogelijkheid voor de luchtvaart om de klimaatdoelstellingen te halen, is om het aantal vluchten terug te brengen. Die visie is nog eens bekrachtigd door een 'second opinion'⁷ die op vraag van de Tweede Kamer werd opgesteld. Onderdelen van de Luchtvaartnota - zoals het plan Slim en Duurzaam - zijn daarmee achterhaald, terwijl deze nu de pijlers vormen onder de verduurzaming zoals die in de nota worden voorgesteld.

Bij beleid zoals wordt voorgestaan in de Luchtvaartnota zal de luchtvaartindustrie een steeds groter deel opslokken van het nog beschikbare 'carbonbudget' en uiteindelijk zelfs een overgroot deel consumeren.

6. Ombudsman buitenspel gezet

Al zo'n twee jaar is de Nationale Ombudsman bezig een dossier aan te leggen over de klachtenafhandeling in de luchtvaartsector. De Ombudsman signaleert hier forse gebreken, waarover herhaaldelijk een gesprek is aangevraagd met de Minister van Infrastructuur & Waterstaat. Deze afspraak is herhaaldelijk uitgesteld en heeft nog steeds niet plaatsgevonden. De Ombudsman wordt zo succesvol al ruim een jaar buitenspel gezet.

7. Jarenlang geen vergunning Wet natuurbescherming

Schiphol en andere luchthavens opereren al jarenlang illegaal, omdat de wettelijk verplichte Natuurvergunning ontbreekt. Na een lange ontkenningfase zijn deze vergunningen inmiddels aangevraagd, maar deze kunnen niet zonder meer worden verleend door de Minister van LNV (en nu Stikstof & Natuur), onder meer vanwege onduidelijkheden over de referentiesituatie. Een oplossing uit deze impasse lijkt niet op voorhand beschikbaar te zijn, temeer daar de vele jurisprudentie in het stikstofdossier een zware last legt bij de veroorzaker van extra natuurschade door de uitstoot van stikstofverbindingen.

Ondanks herhaalde handhavingsverzoeken, geven de bevoegde gezagen geen gehoor aan deze verzoeken en wordt evenmin uit hoofde van het voorzorgsprincipe een voorlopige, veilige grens opgelegd. Op 31 maart aanstaande wordt een zaak hierover door burgers van de vereniging BTV-Rotterdam voorgelegd aan de voorzieningenrechter.

8. Aantoonbare schade volksgezondheid

De luchtvaart is verantwoordelijk voor de uitstoot van ultrafijnstof. Inmiddels heeft een onderzoek van het RIVM⁸ aangetoond dat deze uitstoot een schadelijk effect heeft op

⁶ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2021A02775

⁷ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z03095&did=2022D06451

⁸ <https://www.rivm.nl/fijn-stof/ultrafijn-stof/onderzoek-gezondheidsrisicos-schiphol>

de gezondheid van kinderen in de regio van vliegvelden. Ook is hierover veel internationaal onderzoek beschikbaar. Gezien de alarmerende uitkomsten van deze onderzoeken, heeft de Gezondheidsraad⁹ al dringend aanbevolen actie te ondernemen in het kader van het voorzorgsprincipe. Het Ministerie van I&W wil hier geen gevolg aan geven, waardoor het de ongezonde situatie willens en wetens laat voortbestaan. De overheid verzaakt in deze haar zorgplicht serieus te nemen en verhindert zo bestuursorganen te handhaven.

Los van de uitstoot is er inmiddels veel onderzoek beschikbaar dat blootstelling aan overmatige vliegtuiggeluid ook leidt tot problemen met de gezondheid. Bewezen is dat omwonenden kampen met verhoogde bloeddruk, verhoogd medicijngebruik en hart- en vaatziekten door de grote geluidshinder.

De Wereldgezondheidsorganisatie WHO¹⁰ adviseert voor vliegtuiggeluid een maximaal jaargemiddelde van 45 decibel, waar grote gebieden rond Schiphol te maken hebben met 58 decibel of nog meer. Het gaat hier om een schaal waarin iedere 3 decibel extra een verdubbeling van de overlast betekent. Het verschil van 13 decibel betekent dat deze burgers geconfronteerd worden met overlast die tot 20 keer hoger is dan door WHO gezond wordt geacht.

9. Ontspoorde participatie

Binnen het dossier luchtvaart worden te pas en te onpas participatietrajecten opgezet en doorlopen waarbij bewonersvertegenwoordigers aanlopen tegen gesloten deuren. Voorbeelden zijn onder meer het niet kunnen agenderen van bespreekpunten, het ongelijke speelveld tussen betaalde specialisten uit de industrie versus vrijwilligers vanuit de bewoners, en zoals onlangs rond Rotterdam Airport het weren van bewonersorganisaties en het opzeggen van het vertrouwen in het proces door bewonersvertegenwoordigers.

10. Ontmanteling van inspraakprocedures

Het Ministerie van I&W hanteert een volstrekt eigen manier van het omgaan met zienswijzen. Zij selecteert uit alle in de procedure formeel ingebrachte punten zelfstandig de punten die zij als 'kernvraag' ziet. Enkel die vragen neemt zij vervolgens mee in de Nota van Beantwoording (NVB). Het laat zich raden dat kritische vragen - bijvoorbeeld over waarom er in een onderliggende MER iets geheel anders staat dan in de beleidsnota - door het Ministerie nooit tot kernvraag worden verheven.

Daardoor kan in de NVB worden volstaan met volstrekt algemene antwoorden die geen consequenties hoeven te hebben voor de beleidsnota. Een dergelijke gang van

9

<https://www.gezondheidsraad.nl/actueel/nieuws/2021/09/15/dring-uitstoot-ultrafijnstof-terug-om-gezondheid-te-beschermen>

10

<https://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region>

zaken is gehanteerd bij de diverse inspraakrondes voor het Programma Luchtruimherziening en de Luchtvaartnota en lijkt tot standaardpraktijk te zijn gepromoveerd.

De inspraak wordt daarmee volstrekt zinloos. Voor burgers, maar ook voor bij voorbeeld natuurorganisaties, is de inspraakprocedure essentieel om gehoord te worden. Het beeld daarbij is dat de sector een sterke lobby heeft met als effect dat belangen op het gebied van leefomgeving, klimaat en natuur binnen het Ministerie ondergesneeuwd raken. Een goede werking van de inspraak is een essentieel instrument om althans te proberen de balans te herstellen.

De huidige omgang van I&W met zienswijzen is strijdig met de democratische rechten van burgers en ondermijnt het vertrouwen in de democratie. Het is ook onze stellige overtuiging dat de besluitvorming er kwalitatief onder lijdt. Wat er ingebracht wordt in een inspraakprocedure is niet slechts ter obstructie, maar komt veelal voort uit betrokken en goed geïnformeerde burgers en organisaties. Als een Ministerie vertrouwen heeft in het eigen kunnen en open staat voor input, zou zij daar juist haar voordeel mee kunnen doen. De opstelling van I&W en de wijze waarop de Tweede Kamer dit oogluikend toestaat, zou om meerdere redenen grote zorgen moeten baren.

11. Overtreden wetgeving door de regering

Zeer recentelijk, op woensdag 23 maart 2022, veroordeelde de Raad van State¹¹ het Ministerie van I&W wegens overtreding van de Wet luchtvaart. Al ruim 8 jaar lang bleek Groningen Airport Eelde te functioneren zonder verplicht luchthavenbesluit. Toen burgers hierover in eerste instantie klaagden, werden zij door de Minister opzettelijk misleid, zo staat in het vonnis. Hier blijkt het Ministerie dus niet alleen de wetgeving te overtreden, maar hierover ook nog eens onheus te communiceren met belanghebbenden. Overigens opereren ook Maastricht Aachen Airport en Rotterdam The Hague Airport zonder geldig luchthavenbesluit.

Als belangenorganisaties van omwonenden vragen wij aan u Leden om de wet- en regelgeving opnieuw te beoordelen en deze waar nodig - zoals aangegeven in bovenstaande opsomming - te (doen) herstellen. Op veel gebieden ontbreekt regelgeving waardoor ingegaan wordt tegen de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Op andere gebieden is de wet- en regelgeving onvoldoende om burgers een gelijke rechtsbescherming te garanderen en is ze in strijd met de plicht van de Overheid om te zorgen voor een veilige leefomgeving.

Deze situatie is inmiddels ontaard in een dossier dat vergelijkingen kan doorstaan met de situatie van onder meer de ouders in de Toeslagen-affaire. Een overheid die niets ontziend fundamentele rechten van grote groepen burgers schendt en het voorzorgsprincipe op grote schaal aan de laars lapt.

¹¹ Zie <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@130309/202104126-1-r1/>



Om u te doordringen van de omvang van deze affaire: als Schiphol getoetst zou worden aan de richtlijnen van de WHO, dan ondervinden maar liefst 1,4 miljoen Nederlanders een ongezond hoog niveau van vliegtuigoverlast in al zijn facetten. In onze ogen een onaanvaardbaar en onbestaanbaar aantal.

Mogelijk nog ernstiger is dat door het negeren van de wet de rechtsstaat en democratie worden ondermijnd, en daarmee niet alleen de rechtsbescherming van burgers, maar ook de rol van het Parlement en het vertrouwen in de Overheid. Wij hechten eraan te benadrukken dat deze ondermijning inmiddels een structureel karakter heeft aangenomen.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

namens Stichting SchipholWatch
ir Maurice van Uden
(maurice@schipholwatch.nl, 020 528 7855, contactpersoon)

namens Bewonersdelegatie Omgevingsraad Schiphol
drs Matt Poelmans

namens Vereniging BTV-Rotterdam
Alfred Blokhuisen

namens SATL
dr ir Leon Adegeest

namens Platform Vlieghinder Kennemerland
Hugo Timmer

namens Stichting SWAB
drs Jan Griese

namens Saense Onderwonenden Schiphol
drs Winnie de Wit

namens Floriande TegenGeluid
S. van Halm

namens Werkgroep Geluidshinder Kaag en Braassem Noord
Rob Loekenbach

c.c. de Leden van de Commissie Infrastructuur & Waterstaat van de Tweede Kamer