de Rechtspraak
Rechtbank Noord-Holland

mr. J.S. Procee
Postbus 11756
2502 AT Den Haag

Handel Haarlem

bezoekadres
Jansstraat 81
2011 RW Haarlem

correspondentieadres
Postbus 1621
2003 BR Haarlem

t 088 36 16100

www.rechtspraak.nl/vm

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

| | |
|---|---|
| datum | 23 april 2025 |
| onderdeel | Kort geding |
| contactpersoon | Bescherming persoonlijke leve |
| doorkiesnummer | 088 36 11172 |
| ons kenmerk | C/15/363836 / KG ZA 25/187 |
| partijen | AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF A/DE STAAT DER NEDERLANDEN |
| uw kenmerk | |
| bijlage(n) | 1 |
| onderwerp | AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF A/DE STAAT DER NEDERLANDEN |

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij zend ik u het vonnis in bovengenoemde zaak.

Bescherming persoonlijke levenssfeer

R. [redacted]

 Persoonsgegevens worden, voor zover nodig voor een goede procesvoering, opgenomen in een registratiesysteem van de Rechtbank Noord-Holland.

# vonnis

**RECHTBANK NOORD-HOLLAND**

Civiel recht

Zittingsplaats Haarlem

Zaaknummer: C/15/363836 / KG ZA 25-187

**Vonnis in kort geding van 23 april 2025**

in de zaak van

1. **AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA INC. (A4A),**
   te Washington DC (Verenigde Staten),
2. **TUI AIRLINES NEDERLAND B.V.,**
   te Oude Meer (gemeente Haarlemmermeer),
3. **DELTA AIR LINES, INC.,**
   te Atlanta (Verenigde Staten van Amerika),
4. **KONINKLIJKE LUCHTVAART MAATSCHAPPIJ B.V.,**
   te Amstelveen,
5. **KLM CITYHOPPER B.V.,**
   te Schiphol (gemeente Haarlemmermeer),
6. **TRANSAVIA AIRLINES C.V.,**
   te Schiphol (gemeente Haarlemmermeer),
7. **MARTINAIR HOLLAND N.V.,**
   te Schiphol (gemeente Haarlemmermeer),
8. **BOARD OF AIRLINE REPRESENTATIVES IN THE NETHERLAND (BARIN),**
   te Haarlemmermeer,
9. **AIR CARGO NETHERLANDS,**
   te Amsterdam,
10. **INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION,**
    te Montreal (Canada),

eiseressen,
advocaten: mr. F.C. Perrick, mr. P. Huizing, mr. M. Keuper en mr. J. van Pelt,

tegen

1. **DE STAAT DER NEDERLANDEN,**
   te Den Haag,
   hierna te noemen: de Staat,
   advocaten: mr. J. Procee, mr. T.R.S. Franssen, mr. M.J.W. Timmer en mr. M. Klijsen
2. **ROYAL SCHIPHOL GROUP N.V.,**
   te Schiphol (gemeente Haarlemmermeer),
   hierna te noemen: RSG,
   advocaten: mr. A. Kleinhout, mr. M. Rijke en mr. R. van Tricht

gedaagden.

**De zaak in het kort**
De Staat is van plan op 8 mei 2025 een besluit te nemen tot (tijdelijke) wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit voor de luchthavens Schiphol (het LVB), waardoor het aantal vliegtuigbewegingen wordt beperkt tot maximaal 478.000 per jaar. Volgens de eiseressen is dat besluit in strijd met internationale regelgeving over de balanced approach, de Wet Luchtvaart (Wlv) en de Omgevingswet. Eiseressen vorderen dat de Staat verboden wordt dat besluit te nemen en dat RSG wordt verboden daaraan uitvoering te geven in de capaciteitsdeclaratie die zij op 8 mei 2025 afgeeft.
De voorzieningenrechter verklaart eiseressen niet-ontvankelijk in hun vorderingen tegen de Staat. Sinds 4 april 2025 staat tegen het besluit tot wijziging van het LVB beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Zodra het besluit is bekendgemaakt staat er dus een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open bij de bestuursrechter.
Dat eiseressen die rechtsingang moeten afwachten is niet onredelijk bezwarend, omdat de schade die eiseressen stellen te lijden door het besluit, ook door een beslissing van de bestuursrechter kan worden voorkomen. Voor zover eiseressen wel nadeel ondervinden van het gegeven dat zij pas een voorziening kunnen vragen bij de Afdeling nadat het besluit is bekendgemaakt, weegt dat nadeel voor eiseressen niet op tegen de belangen die worden geschonden indien de bestuursrechtelijke procedure niet wordt doorlopen. Toewijzing van de vorderingen van de eiseressen zou namelijk de door de wetgever beoogde laagdrempelige rechtsbescherming voor omwonenden in de bestuursrechtelijke procedure onbegaanbaar maken.
De vorderingen tegen RSG worden afgewezen, omdat de beoordeling van het besluit tot wijziging van het LVB is voorbehouden aan de Afdeling. Zolang de Afdeling daarover niet heeft beslist, is dus niet aannemelijk dat RSG onrechtmatig handelt door de capaciteitsdeclaratie te baseren op dat besluit.

## 1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
- de dagvaardingen van 7 april 2025 met producties 1 tot en met 22;
- de conclusie van antwoord met producties 1 tot en met 3 van RSG;
- de door de Staat in het geding gebrachte producties 1 tot en met 34;
- de door eiseressen in het geding gebrachte aanvullende productie 23;
- de mondelinge behandeling van 14 april 2025, waarbij door alle partijen pleitaantekeningen zijn voorgedragen en waarvan door de griffiers voor het overige aantekeningen zijn gemaakt.

## 2. De feiten

Partijen

2.1. Eiseressen zijn (belangenbehartigers van) luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Schiphol.

2.2. De Staat, meer in het bijzonder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie, respectievelijk: de minister), stelt op grond van (met name) de Wet Luchtvaart (hierna: Wlv) het beleid en de normen vast voor de luchtvaart, onder meer ten aanzien van milieu (waaronder ook wordt begrepen geluidshinder).

2.3. RSG is de exploitant van de luchthaven Schiphol. Schiphol is een zogenaamde slotgecoördineerde luchthaven. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen alleen van of naar Schiphol mogen vliegen als zij voor de vlucht een 'slot' toegewezen hebben gekregen. RSG stelt op grond van het Besluit Slotallocatie vast welke capaciteit voor Schiphol beschikbaar is. Dat gebeurt in een zogenoemde capaciteitsdeclaratie (hierna ook: CapDec). Op basis van de CapDec geeft ACNL (de onafhankelijke slotcoördinator) de beschikbare luchthavencapaciteit, uitgedrukt in aantallen slots, uit aan de luchtvaartmaatschappijen.

LVB en anticiperend handhaven: 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar

2.4. Op grond van artikel 8.15 Wlv is het Luchthavenverkeersbesluit (hierna: LVB) vastgesteld. Dit besluit is in 2008 gewijzigd. Het LVB bevat voor Schiphol onder meer grenswaarden voor de geluidsbelasting in bepaalde 'handhavingspunten' en een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen in de nacht. Het LVB bevat niet een expliciete beperking van het aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol.

2.5. Een overlegorgaan ('Alderstafel', later: de Omgevingsraad Schiphol) heeft een Nieuwe Normen- en Handhavingsstelsel (NNHS) geadviseerd, dat onder meer voorziet in een maximum aantal vliegtuigbewegingen van (aanvankelijk) 510.000 per jaar (en vanaf 2015: 500.000 per jaar) en regels voor 'strikt preferentieel baangebruik'. Het NNHS is zodanig vormgeven dat per saldo de minste geluidsoverlast ontstaat. De wettelijke verankering van het NNHS is ter hand genomen. Daarvoor moesten de Wlv en het LVB worden gewijzigd. Een voorstel tot wijziging van de Wlv is in 2016 aangenomen. Omdat het tot op heden niet mogelijk is gebleken een nieuw LVB vast te stellen, is er nog geen datum voor inwerkingtreding bepaald.

2.6. Vanaf 2013 is RSG bij de vaststelling van haar capaciteit en de organisatie van het luchtverkeer uitgegaan van het NNHS en vanaf 2015 wordt bij overschrijding van de grenswaarden op de handhavingspunten die zijn opgenomen in het LVB, geen handhavingsmaatregel opgelegd als blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van het strikt preferentieel baangebruik zoals dat is omschreven in het NNHS (het anticiperend handhaven).

Voorgenomen experimenteerregeling: 460.000 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 32.000 in de nacht

2.7. Begin 2023 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) ter consultatie voorgelegd een ontwerp van de Tijdelijke regeling strikt preferentieel baangebruik Schiphol voor het gebruiksjaar 2024. Daarin was onder meer bepaald dat de combinatie van de grenswaarden voor de geluidbelasting in de handhavingspunten en de regels voor strikt preferentieel baangebruik ruimte geeft voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen waarvan 32.000 in de nacht.

2.8. Een groot aantal (belangenbehartigers van) luchtvaartmaatschappijen hebben in kort geding bij de voorzieningenrechter van deze rechtbank vervolgens (kort samengevat) gevorderd dat de Staat wordt verboden om deze experimenteerregeling vast te stellen en om het anticiperend handhaven te (doen) beëindigen, en dat RSG (onder meer) wordt verboden om een CapDec te verrichten die inhoudt dat de capaciteit op Schiphol minder bedraagt dan

500.000 vliegtuigbewegingen. De voorzieningenrechter heeft bij vonnis van 5 april 2023 de vorderingen grotendeels toegewezen.

2.9. In het daartegen ingestelde hoger beroep heeft het gerechtshof Amsterdam dit vonnis bij arrest van 7 juli 2023 vernietigd en de vorderingen afgewezen. De Hoge Raad heeft dat arrest in het daartegen ingestelde cassatieberoep op 12 juli 2024[1] vernietigd en daartoe onder meer het volgende overwogen:

"*Zoals blijkt uit hetgeen hiervoor in 3.2.3 is overwogen, stelt de voorgenomen Experimenteerregeling vast dat voor Schiphol ruimte bestaat voor maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen. Dit betekent dat de voorgenomen maatregelen gevolgen hebben voor de operationele capaciteit van de luchthaven, door het huidige aantal toegestane vliegtuigbewegingen van 500.000 te beperken. Hiermee zijn de voorgenomen maatregelen aan te merken als een geluidsgerelateerde actie die leidt tot een exploitatiebeperking in de zin van de Geluidsverordening. De Staat kan de voorgenomen maatregelen dan ook slechts invoeren als zij de procedure van de evenwichtige aanpak heeft doorlopen. (...)*"

Balanced approach-procedure en besluit van de Europese Commissie (2023-2025)

2.10. Ten tijde van het kort geding over de experimenteerregeling, heeft de Minister in 2023 de balanced approach procedure opgestart. Daartoe zijn de volgende stappen gezet:

- Op 3 maart 2023 heeft de Minister een consultatie document gestuurd naar alle direct betrokkenen met daarin drie verschillende combinaties van maatregelen om het gestelde geluidsdoel van -20% ernstig gehinderden op het etmaal en -15% ernstig gehinderden in de nacht te behalen. Diverse partijen, waaronder de KLM Groep en Delta, hebben gedurende de consultatie een zienswijze ingediend.
- Op 1 september 2023 heeft de Minister een notificatiepakket bij de Europese Commissie (EC) ingediend.
- Naar aanleiding van de gesprekken en vragen van de EC, heeft de Minister het maatregelenpakket aangepast en ter aanvullende raadpleging aan alle belanghebbenden voorgelegd.
- Op 4 september 2024 heeft de Minister een tweede notificatiedocument aan de EC voorgelegd. Per brief van 27 september 2024 heeft de EC verzocht om verduidelijking.
- Bij brief van 6 december 2024 is het consultatiedocument aangevuld. Volgens de Minister zijn de volgende maatregelen nodig om de eerste 15% van de geluidsreductiedoelstelling te realiseren tegen november 2025:
    1) de inzet van stillere vliegtuigen in de nacht door KLM;
    2) additionele vlootvernieuwing, bovenop de autonome vlootvernieuwing;
    3) differentiatie van luchthavengelden;
    4) nachtelijk verbod voor vliegtuigen met een marge van -13 EPNdB of minder;
    5) beperking van vliegtuigbewegingen in de nacht tot 27.000 per jaar;
    6) beperking van het totale aantal vliegtuigbewegingen tot 478.000 per jaar.
- Op 5 maart 2025 heeft de EC een besluit genomen (hierna: het EC-besluit) en een Staff Working Document en een "Q&A" document gepubliceerd. In het EC-besluit is onder meer het volgende vermeld:

    *"1. Op basis van haar beoordeling van de vraag of Nederland de procedure uit hoofde van Verordening (EU) nr. 598/2014 heeft gevolgd, is de Commissie tot de*

[1] ECLI:NL:HR:2024:1061.

*conclusie gekomen dat de procedure in acht is genomen, behalve voor de volgende elementen:*
*(a) hoewel Nederland de geluidshinder van de algemene en zakenluchtvaart in de geluidssituatie heeft opgenomen, sluit het dat soort activiteiten uit van de exploitatiebeperkingen, wat een schending van artikel 5, lid 6, van de verordening inhoudt;*
*(b) Nederland heeft de te verwachten beperking van vliegtuiglawaai aan de bron door autonome vlootvernieuwing in overweging genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt a), van de verordening, maar slechts ten dele;*
*(c) Nederland heeft de operationele procedures voor de bestrijding van geluidshinder in overweging genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 3, punt c), van de verordening, maar slechts ten dele. (...).*"

- De Minister heeft de EC op 2 april 2025 een reactie gestuurd op het EC-besluit, waarin hij onder meer heeft medegedeeld per 1 november 2025 over te gaan tot uitvoering van het genotificeerde maatregelenpakket.

Natuurvergunning RSG (september 2023)

2.11. Op 26 september 2023 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof aan RSG een vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Natuurvergunning). Daarin is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

"*Ik besluit om op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning te verlenen voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen (vtb) handelsverkeer, klein luchtverkeer (general aviation) en alle met de exploitatie samenhangende grondgebonden activiteiten. Daarnaast verleen ik tijdelijk tot het moment waarop het LVB is gewijzigd vergunning voor een jaarlijks aantal van 500.000 vtb.*
*Mocht uit het LVB een hoger aantal dan 440.000 vtb voortvloeien dan is dat hogere aantal toegestaan, uiteraard tot een maximum van 500.000 vtb.*"

Eindvonnis rechtbank Den Haag tussen RBV en de Staat (maart 2024)

2.12. Op 20 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag een eindvonnis gewezen in de procedure tussen Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (hierna: RBV) en de Staat. Daarin heeft de rechtbank onder meer overwogen dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidshinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast. Door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren door Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming. Daarbij komt dat in de handelswijze van de Staat de 'hubfunctie' en de groei van Schiphol steeds voorop zijn gesteld en eerst zijn gewaarborgd; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen – zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Het is aan de wetgever om, na een correcte weging van alle belangen die bij de luchtvaart betrokken zijn, concrete wet- en regelgeving op te stellen, aldus nog steeds het vonnis van 20 maart 2024.

2.13. De rechtbank heeft (voor zover hier van belang) het volgende beslist:

*"De rechtbank*

*7.1. verklaart voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door:*
*a. niet de juiste door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging te maken tussen de belangen van hen die gebaat zijn bij het luchtverkeer van en naar Schiphol, en de belangen van hen die daarvan ernstige hinder en slaapverstoring ondervinden, en door*
*b. burgers geen praktische en effectieve rechtsbescherming te bieden tegen ernstige hinder en slaapverstoring,*

*7.2. beveelt de Staat om binnen twaalf (12) kalendermaanden na betekening van dit vonnis:*
*a. de geldende wet- en regelgeving te handhaven,*
*b. een vorm van praktische en effectieve rechtsbescherming in het leven te roepen die toegankelijk is voor alle ernstig gehinderden en slaapverstoorden – dus ook voor hen die buiten de huidige vastgestelde geluidscontouren wonen – waarin bovendien de belangen van het individu voldoende geïndividualiseerd en gemotiveerd worden meegewogen, (...)"*

2.14. De Staat heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld.

<u>De (voorgenomen) LVB-wijziging: 478.00 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan 27.000 in de nacht</u>

2.15. Voorafgaand aan het EC-besluit heeft de Minister op 4 februari 2025 een ontwerpbesluit tot wijziging van het LVB opgesteld en ter consultatie voorgelegd (hierna: de (voorgenomen) LVB-wijziging). Daarin is bepaald dat artikel 4.2.3a LVB als volgt komt te luiden:

*"Op de luchthaven Schiphol vinden maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer per gebruiksjaar plaats. Van dit aantal vinden maximaal 27.000 vliegtuigbewegingen plaats in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur."*

2.16. Uit de daarbij behorende nota van toelichting blijkt onder meer dat om volledig invulling te geven aan de doelstelling van het Hoofdlijnenakkoord een uitgebreide wijziging van het LVB nodig is. Die wijziging is in voorbereiding maar zal niet tijdig kunnen worden afgerond om ingevoerd te kunnen worden per november 2025.

2.17. Op 2 april 2025 heeft de Minister in een Kamerbrief geschreven dat het gewijzigde LVB op 8 mei 2025 wordt gepubliceerd.

<u>Vaststelling CapDec W25/26</u>

2.18. RSG moet de capaciteitsdeclaratie (CapDec) voor het seizoen winter 2025/2026, dat begint op 26 oktober 2025, uiterlijk op 8 mei 2025 bekendmaken. RSG zal bij het vaststellen van de CapDec voor het seizoen W25/26 uitgaan van een *operational capacity* van de luchthaven van 484.000 vliegtuigbewegingen per jaar.

2.19. RSG is voornemens bij het vaststellen van de CapDec W25/26 op 8 mei 2025 rekening te houden met de (voorgenomen) LVB-wijziging, strekkende tot beperking van de *environmental capacity* tot 478.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis (waarvan 27.000 in de

nacht), indien de LVB-wijziging op 8 mei 2025 van kracht is. Als dat niet het geval is zal RSG uitgaan van een *environmental capacity* die gelijk is aan die van seizoen W24/25.

2.20. Voor het seizoen W24/25 betekent dit dat RSG de volgende aantallen vliegtuigbewegingen zal declareren in de CapDec van 8 mei 2025:

| Indien de LVB-wijziging op of vóór 8 mei 2025 van kracht wordt | Indien de LVB-wijziging niet (op of vóór 8 mei 2025) van kracht wordt |
|---|---|
| *operational capacity:* 189.515<br>*environmental capacity*: 186.535<br><br>Capacititeit W25/26: 186.535 | *operational capacity:* 189.515<br>*environmental capacity*: 193.810<br><br>Capaciteit W25/26: 189.515 |

2.21. De luchtvaartmaatschappijen dienen op uiterlijk 15 mei 2025 hun slotaanvragen in door middel van een "*Initial Submission*". ACNL verdeelt de slots uiterlijk op 5 juni 2025 door middel van de "*Slot Allocation List*". Op grond van de Slotverordening[2] is ACNL daarbij verplicht om de 'historische rechten' van de luchtvaartmaatschappijen te respecteren: indien een luchtvaartmaatschappij de in de vorige periode toegewezen slots voor tenminste 80% heeft geëxploiteerd, geeft dat de luchtvaartmaatschappij het recht op dezelfde reeks slots in de volgende periode. Het aantal historische slots bedraagt voor dit gebruiksjaar (circa) 484.000.

(Concept) policy rule en working procedure van ACNL

2.22. ACNL heeft concept-beleid opgesteld over de wijze waarop de slotallocatie dient plaats te vinden als het aantal beschikbare slots lager is dan het aantal historische slots (hierna: de policy rule) en zal dit vooruitlopend op de formele vaststelling bij de komende slotallocatie toepassen. In het document "*Working Procedure Slot Allocation W25 AMS Exceedance of annual movement restriction*" (hierna: de working procedure) van de ACNL is onder meer het volgende bepaald:.

"*2. ACNL allocates at Initial Allocation (SAL) all requested slots with historic entitlement (action codes F, R, I, L) and assigns as safe guard mechanism IATA SSIM Code T (conditional) proportionally, to the largest airlines covering up the 80% of the slots, for the amount of the exceedance of the movement limit (...). Those airlines have the possibility from SAL until HBD to indicate to ACNL to which slots the Code T applies.*
*3. The condition for Code T is formulated as follows: 'In the event of a forecasted exceedance of the movement limit, ACNL may designate a volume of slots not to be used during the season in question to solve the forecasted exceedance of the movement limit. The volume of the forecasted overbooking will change over time. The airline can choose the specific slots.*"

Sommaties

2.23. Eiseressen hebben de Staat en RSG op 2 en 3 april 2025 gesommeerd te bevestigen dat niet zal worden overgegaan tot vaststelling van de LVB-wijziging en dat met de

[2] Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens.

(voorgenomen) LVB-wijziging geen rekening zal worden gehouden bij het vaststellen van de CapDec voor W25/26. Op 4 april 2025 hebben de Staat en RSG medegedeeld niet aan die sommatie te zullen voldoen.

## 3. De vorderingen en de standpunten

De vorderingen

3.1. De luchtvaartmaatschappijen vorderen, zakelijk weergegeven, dat de voorzieningenrechter, bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

I. RSG gebiedt bij de vaststelling van de environmental capacity in haar CapDec W25/26 uit te gaan van het geldende maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar, waarvan 32.000 in de nacht;
II. RSG verbiedt voor de environment capacity in haar CapDec W25/26 een, ten opzichte van het geldende maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar (waarvan 32.000 in de nacht), verlaagd aantal toegestane vliegtuigbewegingen en/of te alloceren slots te declareren, in verband met:
    a. de (voorgenomen) LVB-wijziging dan wel een besluit of regeling die daar substantieel op lijkt; of
    b. een verzoek van de Staat om alvast rekening te houden met het onder a. hierboven bedoelde besluit, vooruitlopend op de inwerkingtreding daarvan; of
    c. het door de Staat kenbaar gemaakte voornemen het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven met ingang van het IATA winterseizoen 2025-2026 te (willen) beperken;
III. indien op het moment dat vonnis wordt gewezen in dit kort geding de (voorgenomen) LVB-wijziging, althans een besluit of regeling die daar substantieel op lijkt, nog niet is vastgesteld, de Staat verbiedt deze vast te stellen voordat de balanced approach-procedure conform de Geluidsverordening is gevolgd, waaronder wordt begrepen dat de tekortkomingen opgesomd in artikel 1 van het EC-Besluit eerst dienen te worden geadresseerd en hersteld, en de (voorgenomen) LVB-wijziging op basis daarvan (zo nodig) is aangepast;
IV. indien op het moment dat vonnis wordt gewezen in dit kort geding de (voorgenomen) LVB-wijziging, althans een besluit of regeling die daar substantieel op lijkt, reeds is vastgesteld, deze buiten werking, althans de Staat gebiedt de (voorgenomen) LVB-wijziging in te trekken, althans niet te doen intreden;
V. althans, iedere andere voorziening te treffen die de voorzieningenrechter geraden acht;

een en ander met veroordeling van gedaagden in de kosten van dit geding inclusief de nakosten en te vermeerderen met de wettelijke rente.

Het standpunt van eiseressen

3.2. De luchtvaartmaatschappijen leggen aan hun vorderingen, samengevat, ten grondslag dat de (voorgenomen) LVB-wijziging niet mag worden vastgesteld, althans buiten werking moet worden gesteld, omdat:

- deze onmiskenbaar in strijd is met: de Geluidsverordening, Annex 16 bij het Verdrag van Chicago en het EU Open Skies Verdrag (de balanced approach), omdat sprake is van een discriminatoire aanpak door uitsluiting van General Aviation, de vlootvernieuwing niet volledig is meegenomen, de operationele maatregelen niet volledig zijn meegenomen en de termijn van kennisgeving niet in acht is genomen;

- de Wlv, de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit geen toereikende wettelijke grondslag bieden om door middel van een wijziging van het LVB een maximum te stellen aan de capaciteit van Schiphol. Daarvoor is aanpassing van de Wlv noodzakelijk. Bovendien is niet voldaan aan de MER-beoordelingsplicht.

3.3. RSG dreigt bovendien onrechtmatig te handelen, namelijk wanneer zij vrijwillig dan wel op onrechtmatige basis de capaciteit lager vaststelt dan de maximale capaciteit binnen de daadwerkelijke technische -, operationele - of milieubeperkingen.

3.4. Ook de te maken belangenafweging valt volgens eiseressen in hun voordeel uit, gelet op de grote schadelijke gevolgen en de onzekerheid die zij zullen ondervinden door de invoering van de LVB-wijziging. De historische rechten zijn dan namelijk in het geding en er komen geen of minder nieuwe slots beschikbaar. De uitspraak van de rechtbank Den Haag in de zaak tegen RBV vormt bovendien geen rechtvaardiging voor de (versnelde) invoering van de LVB-wijziging, aldus eiseressen.

3.5. Eiseressen betogen verder dat zij ontvankelijk zijn in hun vorderingen, omdat:
- RSG geen bestuursorgaan is en de CapDec dus niet kan worden aangemerkt als besluit in de zin van de Awb, zodat geen met voldoende waarborgen omklede bestuurlijke rechtsgang open staat;
- de LVB-wijziging nog niet is bekendgemaakt, zodat daartegen (nog) geen beroep mogelijk is. Er staat dus geen met voldoende waarborgen omklede bestuurlijke rechtsgang open die kan leiden tot een resultaat dat vergelijkbaar is met wat in kort geding wordt gevorderd;
- van eiseressen niet kan worden gevergd dat zij de inwerkingtreding van de LVB-wijziging afwachten, omdat dat onredelijk bezwarend zou zijn, aangezien de schadelijke gevolgen dan niet meer kunnen worden voorkomen.

<u>Het verweer van de Staat en RSG</u>

3.6. De Staat voert verweer en betoogt, samengevat, dat eiseressen niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen, omdat tegen de LVB-wijziging een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open staat: beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 4 april 2025 is een wijziging van de Awb in werking getreden, waardoor de LVB-wijziging vanaf het moment van bekendmaking appellabel zal zijn. Uitgangspunt in deze constellatie is dat afgewacht moet worden of de overheid daadwerkelijk een besluit neemt, waarna beroep en een verzoek om voorlopige voorzieningen openstaat.

3.7. De Staat betwist dat deze rechtsgang in het onderhavige geval niet effectief zou zijn en dat de schadelijke gevolgen van de LVB-wijziging niet kunnen worden voorkomen. De Staat stelt dat:
- er voldoende ruime is om een effectieve voorlopige voorziening te vragen bij de Afdeling, omdat (ongeacht of de (voorgenomen) LVB-wijziging in stand blijft), eiseressen op 15 mei 2025 in de Initial Submission hoe dan ook al hun historische slots zullen aanvragen;
- er in de afgelopen jaren regelmatig via addenda een hogere capaciteit is gedeclareerd ná de initiële CapDec;
- er geen probleem bij de verdeling zal zijn als de capaciteit later wordt verhoogd, omdat het enige gevolg daarvan is dat reeds verdeelde (historische) code T-slots alsnog onvoorwaardelijk worden.

De Staat stelt dat van onomkeerbare nadelige gevolgen door het vaststellen van de LVB-wijziging (en vervolgens de CapDec) bij die stand van zaken geen sprake is en dat de bestuursrechtelijke rechtsgang tot hetzelfde resultaat kan leiden als met dit kort geding wordt beoogd. Van eiseressen mag dan ook verwacht worden dat zij de rechtsgang bij de bestuursrechter benutten. Het onttrekken van het geschil aan rechtsmacht van de Afdeling is in strijd met de bedoeling van de wetgever en het gevorderde verbod zou de door de wetgever beoogde rechtsbescherming bij de bestuursrechter voor omwonenden en belangenorganisaties onmogelijk maken, omdat zij dan niet meer tegen de LVB-wijziging in beroep kunnen komen bij de Afdeling.

3.8. De Staat betoogt verder dat de balanced approach procedure op correcte wijze is doorlopen en afgerond. Er is geen gebrek dat tot vernietiging van de LVB-wijziging zal leiden bij de bestuursrechter. Van strijd met de Wlv en/of Omgevingswet is ook geen sprake, omdat een maximaal aantal vliegtuigbewegingen een grenswaarde voor geluid is (in de zin van 8:17 lid 5 sub b Wlv), althans een bepaling die de frequentie van het gebruik van het luchtruim mede bepaalt (in de zin van lid 3 sub b), en voor de LVB-wijziging geen m.e.r.-beoordeling hoeft te worden verricht.

3.9. Ook een belangenafweging dient volgens de Staat in zijn voordeel uit te vallen, omdat het niet vaststellen van de LVB-wijziging leidt tot een forse vertraging van de integrale LVB-wijziging en (daardoor) tot meer ernstig geluidgehinderden en slaapverstoorden. Anders dan de door eiseressen gestelde financiële schade is de gezondheidsschade die daarvan het gevolg is, wél onomkeerbaar, aldus de Staat. Bovendien wordt de huidige rechtsonzekerheid daarmee nog langer voortgezet.

3.10. RSG voert eveneens verweer en betoogt, samengevat, dat zij niet onrechtmatig handelt of dreigt onrechtmatig te handelen. Sinds 4 april 2025 kan de Afdeling in eerste en enige aanleg oordelen over beroepen tegen het vaststellen van een LVB en wijzigingen daarvan. RSG zal bij het vaststellen van de CapDec de op dat moment geldende regelgeving toepassen, zodat van een reële en concrete dreiging van onrechtmatig handelen geen sprake is. Er is voorshands geen reden om aan te nemen dat de LVB-wijziging in strijd is met hoger recht. Daarnaast zijn de vorderingen jegens RSG te vergaand en onbepaald, aldus nog steeds het betoog van RSG.

## 4. De beoordeling

### De vorderingen tegen de Staat

Ontvankelijkheid

4.1. De vorderingen van eiseressen tegen de Staat zijn gericht tegen de vaststelling van de voorgenomen LVB-wijziging, waarmee de capaciteit van de luchthaven met ingang van het winterseizoen 2025/2026 tot 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar wordt beperkt, waarvan 27.000 vliegtuigbewegingen in de nacht.

4.2. Eiseressen baseren hun vorderingen op (vermeende) onmiskenbare strijdigheid met hoger recht (en daarmee onrechtmatigheid) van de voorgenomen LVB-wijziging. Omdat

eiseressen zich daarmee beroepen op een burgerlijk recht, is de burgerlijke rechter bevoegd om kennis te nemen van de vorderingen van eiseressen.[3]

4.3. Sinds de wetswijziging van 4 april 2025[4] staat tegen de LVB-wijziging – in eerste en enige aanleg – beroep open bij de Afdeling, als de gespecialiseerde bestuursrechter voor luchthavenbesluiten.

4.4. Nu zowel de burgerlijke rechter, als de bestuursrechter bevoegd zijn, moet de procedure in beginsel bij de bestuursrechter worden gevoerd.[5] De burgerlijke rechter moet een eiser niet-ontvankelijk verklaren als er een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat of open heeft gestaan waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald als bij de burgerlijke rechter.[6] Dat is alleen anders indien het moeten afwachten van een Awb-besluit voor de eiser onredelijk bezwarend is.[7]

Het oordeel van de voorzieningenrechter: eiseressen zijn niet-ontvankelijk

4.5. De voorzieningenrechter oordeelt dat eiseressen niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen, omdat een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden behaald als bij de burgerlijke rechter. Weliswaar staat een procedure bij de bestuursrechter pas open nadat de LVB-wijziging is bekendgemaakt (naar mededeling van de Staat: 8 mei 2025), maar het afwachten en doorlopen van de bestuursrechtelijke rechtsgang, met de daarin geboden mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen, is in dit geval niet onredelijk bezwarend. Dat het van kracht worden van de LVB-wijziging (met onmiddellijke doorwerking naar de CapDec, die op dezelfde dag plaatsvindt) direct leidt tot schade die niet door een voorziening in de bestuursrechtelijke procedure kan worden voorkomen is door eiseressen namelijk onvoldoende aannemelijk gemaakt.
Dit oordeel wordt als volgt toegelicht.

Bij de Afdeling kan een vergelijkbaar resultaat worden behaald

4.6. Partijen zijn het er over eens dat de beroepsprocedure bij de Afdeling een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang is. Eiseressen betwisten wel dat met die procedure hetzelfde resultaat kan worden behaald als bij de burgerlijke rechter. Volgens eiseressen kan de Afdeling in een eventuele voorlopig voorziening slechts de werking van de LVB-wijziging schorsen, terwijl de inzet van de onderhavige procedure is dat het besluit niet wordt ingevoerd. Bovendien duurt een beroepsprocedure twee tot drie jaar, aldus eiseressen.

---

[3] Hoge Raad 31 december 1915, *ECLI:NL:HR:1915:AG1773* en artikel 112 Gw.
[4] Wet van 10 februari 2025 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de van toepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens en in verband met het corrigeren van een verwijzing.
[5] Hoge Raad 25 november 1977, *ECLI:NL:HR:1977:AC6111.*
[6] Hoge Raad 31 mei 1991, *ECLI:NL:HR:1991:ZC0261.*
[7] Hoge Raad 11 oktober 1996, *ECLI:NL:HR:ZC2169 (Leenders/Ubbergen).*

4.7. Dit betoog van eiseressen volgt de voorzieningenrechter niet. Schorsing van de werking van de LVB-wijziging door de Afdeling en vervolgens vernietiging daarvan, heeft tot gevolg dat de LVB-wijziging met terugwerkende kracht geacht wordt niet te hebben bestaan. Dat resultaat is, wat betreft haar effect voor de capaciteit, voldoende vergelijkbaar met toewijzing van de in dit kort geding ingestelde vorderingen. De schorsing van het besluit kan in een voorlopige voorziening bij de Afdeling gevraagd worden. Gedurende de (bodem)procedure bij de Afdeling over de vernietiging van het LVB-besluit heeft de LVB-wijziging na een verleende schorsing geen werking, zodat ook het argument van eiseressen over de lange duur van die procedure niet slaagt.

Het afwachten van de procedure bij de Afdeling is niet onredelijk bezwarend

4.8. Partijen zijn het er over eens dat de rechtsgang bij de Afdeling op dit moment nog niet open staat, omdat de LVB-wijziging nog niet is bekendgemaakt en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 8:1 Awb. Voorzienbaar zal daarvan op 8 mei 2025 wél sprake zijn. Vanaf dat moment staat het beroep bij de Afdeling open en kan de Afdeling tevens om een voorlopige voorziening worden gevraagd.

4.9. Eiseressen betogen dat het bekendmaken van de LVB-wijziging op 8 mei 2025 direct (op dezelfde dag) leidt tot het definitief vastleggen van de CapDec op basis van 478.000 slots per jaar. De Afdeling zal dus pas op zijn vroegst ná de vaststelling van de CapDec de LVB-wijziging kunnen schorsen. Door een dergelijke schorsing zou het aantal toegestane vliegtuigbewegingen in theorie weliswaar alsnog worden vergroot, maar met die maatregel kan de schade volgens eiseressen niet worden voorkomen, omdat:

a. het verhogen van het aantal slots ná de CapDec van 8 mei 2025 het proces van een eerlijke en non-discriminatoire slotallocatie zou verstoren;
b. het verhogen van het aantal slots ná de CapDec van 8 mei 2025 niet mogelijk is;
c. er onvoldoende tijd is om vóór 15 mei 2025 een voorlopige voorziening te verkrijgen bij de Afdeling;
d. de LVB-wijziging leidt tot onzekerheid, en het volledig omgooien van planningen na 15 mei 2025 niet meer mogelijk is.

4.10. De voorzieningenrechter is van oordeel dat geen van deze argumenten leidt tot het oordeel dat het afwachten van de bekendmaking van de LVB-wijziging en de daarop volgende bestuursrechtelijk rechtsgang onredelijk bezwarend is. De voorzieningenrechter zal dat hieronder uiteenzetten.

*Ad a: het verhogen van de capaciteit na 8 mei 2025 verstoort het proces van eerlijke slotallocatie*

4.11. Volgens eiseressen wordt het proces van eerlijke slotallocatie verstoord indien de capaciteit van de luchthaven ná 8 mei 2025 wordt verhoogd. Als door invoering van de LVB-wijziging en vervolgens schorsing van dat besluit de slots worden afgegeven ná 8 mei 2025, worden luchtvaartmaatschappijen met vooral aansluitingen op andere gecoördineerde luchthavens namelijk harder geraakt, dan luchtvaarmaatschappijen die meer aansluitingen hebben op niet-gecoördineerde luchthavens. Indien vanaf Schiphol wordt gevlogen op een (andere) gecoördineerde luchthaven, is voor die vlucht immers niet alleen een slot nodig op Schiphol, maar ook een corresponderende slot op de luchthaven van bestemming. Na het vaststellen van de CapDec op 8 mei 2025, de indiening van de *Initial Submission* op 15 mei

2025 en de slotallocatie op 5 juni 2025, kunnen de luchtvaartmaatschappijen die corresponderende slots op andere gecoördineerde luchthavens niet meer verkrijgen. Luchtvaartmaatschappijen die (vooral) vliegen op gecoördineerde luchthavens hebben daarom niets aan slots die zij verkrijgen ná de CapDec van 8 mei 2025, aldus eiseressen.

4.12. De Staat heeft daartegen aangevoerd dat invoering van de LVB-wijziging tot gevolg heeft dat RSG voor het seizoen W25/26 186.535 slots zal declareren in de CapDec, in plaats van de 189.515 vliegtuigbewegingen die zonder wijziging van het LVB voor dat seizoen zullen worden gedeclareerd. Het verschil is daarmee 'slechts' 2.980 slots. De Staat heeft ook onweersproken gesteld dat dit verschil volledig bestaat uit historische slots (voor het afgeven van nieuwe/extra slots waarop nog geen historische rechten rusten is hoe dan ook geen ruimte gelet op de *operational capacity*). Op basis van de policy rule en working procedure van de ACNL worden (óók bij inwerkingtreding van het LVB) deze 2.980 historische slots op 5 juni 2025 gealloceerd aan de luchtvaartmaatschappijen overeenkomstig hun historische rechten. Aan die verdeelde 2.980 slots wordt een "Code T" toegevoegd. De luchtvaartmaatschappijen mogen – uiterlijk op 31 augustus 2025, de *Historics Baseline Date* (HBD) – zelf kiezen aan welke aan haar toebedeelde slots zij die codering toekent. Deze "T-slots" zijn voorwaardelijke slots, die weliswaar worden gealloceerd, maar waarvan (kort gezegd) op een later moment kan worden bepaald dat zij niet gebruikt mogen worden, indien de capaciteit dreigt te worden overschreden (indien geen of onvoldoende slots worden teruggegeven). Er is dus sprake van voorwaardelijke toekenning van een slot.

4.13. Het voorgaande betekent, aldus de onweersproken toelichting van de Staat, dat áls de CapDec op 8 mei 2025 wordt vastgesteld op basis van de LVB-wijziging, en de Afdeling vervolgens in voorlopige voorziening vóór de *Historics Baseline Date* op 31 augustus 2025 oordeelt dat de LVB-wijziging wordt geschorst, die schorsing zonder problemen kan doorwerken in de slotallocatie. Dat zou betekenen dat de CapDec (via een addendum) wordt verhoogd met de eerdergenoemde 2.980 slots. Dat heeft uitsluitend tot gevolg dat die reeds eerder verdeelde historische slots met Code T hun codering verliezen en onvoorwaardelijk worden. Omdat de slots al verdeeld zijn overeenkomstig de historische rechten hoeft er niet alsnog een (extra of nieuwe) slotallocatie plaats te vinden. Het betoog van eiseressen dat door het ná de CapDec verhogen van het aantal slots het proces van een eerlijke en non-discriminatoire slotallocatie verstoort, slaagt alleen daarom al niet.

4.14. Voor zover ook in deze situatie een risico bestaat van ontbreken van de (met de code T-slots) corresponderende slots (hetgeen eiseressen niet hebben toegelicht), overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Vast staat dat niet alle luchthavens gecoördineerde luchthavens zijn (en dat de luchtvaartmaatschappijen zélf mogen kiezen aan welke van de aan hen toebedeelde slots zij de code T toekennen), zodat het voor de hand ligt om aan te nemen dat voor een deel van de Code T-slots geen corresponderend slot nodig is. Hierbij weegt ook mee dat het gaat om een in verhouding klein aantal slots (2.980 stuks), zodat meer voor de hand ligt dat dit niet daadwerkelijk tot een probleem zal leiden. Indien eiseressen menen dat het (zoals zij betogen) onmiskenbaar is dat de LVB-wijziging geen stand zal houden bij de Afdeling, zouden zij bovendien (in hun Initial Submission) er voor kunnen kiezen om daarop vooruit te lopen, door voor de Code T-slots corresponderende slots aan te vragen (en zo nodig weer terug te geven). Eiseressen hebben niet betoogd dat daartegen (zwaarwegende) bezwaren bestaan.

4.15. Eiseressen hebben verder aangevoerd dat in het jaar 2023 veel slots zijn teruggegeven, omdat in dat jaar slots zijn uitgegeven ná de CapDec (in verband met de schorsing van de werking van het arrest van het gerechtshof van 7 juli 2023). Voor zover eiseressen betogen dat daaruit blijkt dat zij niets hebben aan slots die ná de CapDec worden uitgegeven, volgt de voorzieningenrechter hen daarin niet. In 2023 was immers (kennelijk) geen sprake van een systeem waarbij de 'extra' slots al bij de CapDec verdeeld waren met een code T. Die situatie is alleen al daarom niet vergelijkbaar met de situatie die zich in het seizoen W25/26 zal voordoen.

4.16. Gelet op het voorgaande hebben eiseressen onvoldoende aannemelijk gemaakt dat sprake is van schadelijke gevolgen van het vaststellen van de LVB-wijziging (en daaropvolgende de CapDec) voor het verdere verloop van de slotallocatie, die niet kunnen worden voorkomen door in de bestuursrechtelijke procedure een voorziening te vragen.

*Ad b. het verhogen van de capaciteit (voor historische slots) is onmogelijk na 8 mei 2025*

4.17. Eiseressen betogen dat het onmogelijk is om na de CapDec op 8 mei 2025 het aantal beschikbare slots te verhogen, omdat de procedure van de slotverdeling internationaal is gereguleerd en strak is afgestemd met andere luchthavens over de hele wereld.

4.18. De Staat heeft ter zitting echter voldoende concreet toegelicht en onderbouwd dat het realiteit is dat de afgelopen jaren veelvuldig, en ook ruimschoots na de capaciteitsdeclaratie, door middel van addenda een hogere capaciteit is gedeclareerd. De Staat heeft diverse voorbeelden gegeven waarbij variërend van drie tot negen maanden na de initiële CapDec het aantal slots is verhoogd. RSG heeft op dit punt toegelicht dat het declareren van een hogere capaciteit ná de CapDec weliswaar onwenselijk is, maar - in spaarzame uitzonderingsgevallen - wel mogelijk is. Daarvoor is volgens RSG wel een basis nodig, die kan bestaan uit een aanwijzing van de Staat of een rechterlijke uitspraak. Eiseressen hebben dat niet weersproken, zodat de voorzieningenrechter ervan uitgaat dat het mogelijk is om de CapDec na 8 mei 2025 door middel van addenda aan te passen, indien een uitspraak in de bestuursrechtelijke procedure bij de Afdeling daartoe aanleiding geeft.

4.19. De stelling van eiseressen dat dit voor zover hen bekend tot op heden niet is voorgekomen *voor de allocatie van historische slots*, maakt dat niet anders. Eiseressen hebben niet toegelicht waarom ophoging van het aantal slots wel mogelijk is ingeval van slots waarop geen historische rechten rusten, maar niet voor historische slots. Volgens de Staat daarentegen is het proces juist minder complex wanneer (zoals in dit geval) de (eventueel) extra vrij te komen slots (in totaal 2.980) historische slots zijn, die bovendien al zijn verdeeld (de voorwaardelijke code T slots). In het licht van dit gemotiveerde betoog van de Staat hebben eiseressen onvoldoende concreet toegelicht dat het ophogen van de capaciteit na de CapDec van 8 mei 2025 (voor historische slots) onmogelijk is, zodat de voorzieningenrechter daaraan voorbij gaat.

*Ad c. Er is onvoldoende tijd om een voorziening te verkrijgen*

4.20. Volgens eiseressen is het in een complexe zaak als deze feitelijk onmogelijk om binnen de geldende slotallocatietermijnen een bestuursrechtelijke procedure te starten en daarna op zo'n korte termijn een effectieve voorlopige voorziening te verkrijgen, dat daarmee nog rekening kan worden gehouden in het wereldwijde slotallocatieproces. De eerstvolgende stap na de CapDec op 8 mei 2025 is namelijk al een week later, op 15 mei

2025, op welke datum de luchtvaartmaatschappijen hun slotaanvragen (Initial Submission) moeten indienen.

4.21. De Staat heeft voldoende toegelicht dat de luchtvaartmaatschappijen, ongeacht of de LVB-wijziging wel of niet is bekendgemaakt, hun volledige historische rechten zullen aanvragen in de *Initial Submission.* Dat doen de luchtvaartmaatschappijen namelijk altijd. Informatie over bijvoorbeeld de te verwachten weersomstandigheden of een lagere *environmental capacity* is voor die *Initial Submission* niet van belang, aldus de Staat. Eiseressen hebben dat niet concreet weersproken, zodat de voorzieningenrechter daarvan uitgaat. Dat vóór die datum van 15 mei 2025 dus (mogelijk) nog niet is beslist door de Afdeling over een eventuele voorlopige voorziening, maakt daarom niet dat sprake is van onomkeerbare schade. De Staat heeft gemotiveerd toegelicht dat als de Afdeling een (eventuele) schorsing van de LVB-wijziging uitspreekt voorafgaand de *Historics Baseline Date* (HBD) op 31 augustus 2025, dit zonder problemen doorwerkt in de wereldwijd afgestemde slotallocatie (zie 4.13 van dit vonnis). Dat eiseressen vóór 31 augustus 2025 bij de Afdeling een voorlopige voorziening procedure kunnen uitprocederen, staat naar het oordeel van de voorzieningenrechter buiten redelijke twijfel.

*Ad d. Het invoeren van de LVB-wijziging leidt tot onzekerheid en het volledig omgooien van de planningen is niet meer mogelijk*

4.22. Eiseressen stellen dat de *Initial Submission* tot stand komt op grond van onderliggende operationele planningen die rekening houden met onder meer de beschikbaarheid van vliegtuigen in het licht van het onderhoud dat van tijd tot tijd gepleegd moet worden en de beschikbaarheid van crews mede in het licht van de werk- en rusttijden regelgeving. De LVB-wijziging leidt tot grote onzekerheid voor de luchtvaartmaatschappijen. Omdat de planningen nauw luisteren kunnen de planningen bovendien na de *Initial Submission* niet meer volledig worden omgegooid wanneer er na de CapDec deadline (8 mei 2025) extra capaciteit beschikbaar komt, aldus nog steeds de stellingen van eiseressen.

4.23. Bij de bespreking van dit argument stelt de voorzieningenrechter voorop dat we hier spreken over het eventueel moeten inspelen op een relatief geringe ophoging van de aanvankelijk voorwaardelijk ter beschikking gestelde capaciteit door verval van de voorwaarde. Eiseressen hebben weliswaar aannemelijk gemaakt dat de invoering van de LVB-wijziging en toepassing van de Code T-slots (op grond van de policy rule en working procedure van de ANCL) leidt tot onzekerheid over de vraag of de slots met code T daadwerkelijk kunnen worden gebruikt, maar niet dat dit tot onomkeerbare schade van betekenis zal leiden. De voorzieningenrechter gaat er vanuit dat partijen een uitspraak van de Afdeling over de schorsing van het LVB-besluit desgewenst binnen enkele weken na 8 mei 2025 kunnen verkrijgen. Indien de LVB-wijziging inderdaad geen stand kan houden, zoals eiseressen betogen, komt dan al binnen enkele weken een einde aan die onzekerheid over de code T slots (terwijl het seizoen pas start op 26 oktober 2025). De Staat heeft bovendien voldoende toegelicht dat de luchtvaartmaatschappijen hun planningen voor het seizoen W25/26 al (ruim) een jaar van tevoren hebben gemaakt en dat die planningen flexibel zijn tot (in ieder geval) de *Historics Baseline Date* (HBD) op 31 augustus 2025. De Staat heeft er onder meer op gewezen dat het gebruikelijk is dat tot aan de HBD nog slots worden teruggegeven (bijvoorbeeld als blijkt dat er op bepaalde vluchten geen boekingen worden gedaan). Eiseressen hebben dat niet weersproken. De

voorzieningenrechter acht dan ook aannemelijk dat eiseressen op het moment dat de Afdeling (voorzienbaar) uitspraak zal kunnen doen over een eventuele de schorsing van de LVB-wijziging hun planningen zo nodig nog kunnen aanpassen. De stelling van de luchtvaartmaatschappijen dat het vaststellen van de LVB-wijziging leidt tot onomkeerbare schade die niet in de bestuursrechtelijke procedure kan worden voorkomen is daarom niet aannemelijk geworden.

Ook overigens geen schade die niet door de bestuursrechter kan worden voorkomen

4.24. Eiseressen wijzen op een aantal belangen die negatief worden beïnvloed door bekendmaking van de LVB-wijziging, waaronder het 'vastklikken' van de natuurvergunning van RSG. In de natuurvergunning is bepaald dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen waarvoor vergunning wordt verleend, wordt vastgesteld 'op het moment waarop het LVB is gewijzigd'. Volgens eiseressen heeft de Staat zich op het standpunt gesteld dat de inwerkingtreding van de LVB-wijziging ertoe leidt dat het vergunde aantal definitief wordt gefixeerd op 478.000 vliegtuigbewegingen en zal een later in te voeren LVB, waarin mogelijk een hoger aantal wordt toegestaan, dit gefixeerde aantal onder de natuurvergunning niet meer veranderen.

4.25. Over de vraag of de natuurvergunning op deze wijze "vastklikt" bestaat tussen partijen geen overeenstemming en die vraag ligt in deze procedure ook niet voor. De voorzieningenrechter laat die vraag dan ook onbeantwoord. Voor zover al sprake zou zijn van dit "vastklikken" van de natuurvergunning, moet het besluit na een eventuele vernietiging door de Afdeling door de terugwerkende kracht van die vernietiging geacht worden nooit te hebben bestaan. In zoverre is "vastklikken" dan (hoe dan ook) niet aan de orde. Van onomkeerbare schade die niet kan worden voorkomen door de bestuursrechtelijke procedure is dus geen sprake.

4.26. Weliswaar hebben eiseressen gewezen op het risico van retaliatie door andere staten die net als de EC menen dat de Staat in strijd handelt met hoger recht, maar dit risico is verder niet onderbouwd. Dat dit risico direct dreigt na inwerkingtreding van de LVB-wijziging en niet kan worden voorkomen door een beslissing van de bestuursrechter, is onvoldoende concreet gemaakt en op zichzelf ook niet aannemelijk.

4.27. Het voorgaande leidt tot de tussenconclusie dat niet is gebleken dat eiseressen onomkeerbare schadelijke gevolgen van betekenis ondervinden door het vaststellen van de LVB-wijziging, die niet door een (voorlopige) voorziening van de Afdeling kunnen worden voorkomen, althans ongedaan kan worden gemaakt.

Van eiseressen kan worden gevergd dat zij de bestuursrechtelijke rechtsgang benutten

4.28. Uit het voorgaande volgt ook dat het niet is uitgesloten dat eiseressen wel enig nadeel ondervinden van het gegeven dat zij pas ná de bekendmaking van de LVB-wijziging (en de vaststelling van de CapDec) een voorziening kunnen vragen bij de Afdeling. De voorzieningenrechter is echter van oordeel dat van eiseressen desondanks in redelijkheid kan worden gevergd dat zij de bestuursrechtelijke rechtsgang afwachten en benutten. Dat eventuele nadeel voor eiseressen weegt namelijk naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet op tegen de in hierna te bespreken belangen die worden

geschonden indien de daarvoor bestemde bestuursrechtelijke procedure niet wordt doorlopen.

4.29. De Staat is (in het vonnis van de rechtbank Den Haag van 20 maart 2024) veroordeeld om te voorzien in de rechtsbescherming van de omwonenden. Om die betere rechtsbescherming te kunnen bieden aan alle omwonenden van Schiphol, heeft de wetgever de hiervoor besproken wijziging in de Awb doorgevoerd. Daardoor is het voor alle belanghebbenden, waaronder de omwonenden, mogelijk is geworden om in eerste en in enige aanleg bij de bestuursrechter in beroep te gaan tegen het LVB.
Door toewijzing van de vorderingen in dit kort geding zou de beoordeling van de geldigheid van de LVB-wijziging worden onttrokken aan de rechtsmacht van de Afdeling. Belangrijker is nog dat in dat geval de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang voor andere belanghebbenden, waaronder de omwonenden, onbegaanbaar zou worden gemaakt. In dat geval komt er immers geen besluit tot stand en is er (dus) ook geen beroepsmogelijkheid tegen dat besluit. Aan de omwonenden wordt daarmee de door de wetgever beoogde rechtsbescherming ontzegd. Ook om deze reden kan in redelijkheid van eiseressen worden gevergd dat zij de bestuursrechtelijke procedure afwachten.

Slotsom ten aanzien van de Staat

4.30. Het voorgaande leidt ertoe dat de voorzieningenrechter eiseressen niet-ontvankelijk zal verklaren in hun vorderingen tegen de Staat, omdat zij de bestuursrechtelijke procedure moeten afwachten.

4.31. Eiseressen zijn in het ongelijk gesteld en moet daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. De proceskosten van de Staat worden begroot op:

| | | |
|---|---|---|
| - griffierecht | € | 714,00 |
| - salaris advocaat | € | 1.661,00 |
| - nakosten | € | 178,00 (plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing) |
| Totaal | € | 2.553,00. |

**Vorderingen tegen RSG**

4.32. Uit hetgeen in het voorgaande is overwogen, volgt dat het oordeel over de vraag of de LVB-wijziging (onmiskenbaar) in strijd is met hoger recht, is voorbehouden aan de bestuursrechter (de Afdeling). Zolang dat niet is vastgesteld, kan niet worden gezegd dat het handelen van RSG, er uit bestaande dat zij van plan is haar CapDec aan te passen aan de LVB-wijziging, moet worden aangemerkt als (dreigend) onrechtmatig handelen van RSG. Dat betekent dat de vorderingen tegen RSG zullen worden afgewezen.

4.33. Eiseressen zijn in het ongelijk gesteld en moet daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. De proceskosten van RSG worden eveneens begroot op € 2.553,00 (zie 4.31). De gevorderde wettelijke rente over de proceskosten van RSG wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

## 5. De beslissing

De voorzieningenrechter

5.1. verklaart eiseressen niet-ontvankelijk in hun vorderingen tegen de Staat;

5.2. veroordeelt eiseressen in de proceskosten van de Staat van € 2.553,00, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Als eiseressen niet tijdig aan de veroordelingen voldoen en het vonnis daarna wordt betekend, dan moeten eiseressen € 92,00 extra betalen, plus de kosten van betekening;

5.3. wijst de vorderingen van eiseressen tegen RSG af;

5.4. veroordeelt eiseressen in de proceskosten van RSG van € 2.553,00, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Als eiseressen niet tijdig aan de veroordelingen voldoen en het vonnis daarna wordt betekend, dan moeten eiseressen € 92,00 extra betalen, plus de kosten van betekening;

5.5. veroordeelt eiseressen in de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 Burgerlijk Wetboek over de proceskosten van RSG als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

5.6. verklaart dit vonnis wat betreft de proceskostenveroordelingen in 5.2, 5.4 en 5.5 uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. A.H. Schotman en in het openbaar uitgesproken op 23 april 2025.

Bescherming persoonlijke levenssfeer