

Uitspraak

Zaaknummer: 200607138/1

Publicatie
datum: woensdag 14 november 2007

Tegen: *de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in
overeenstemming met de staatssecretaris van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en
de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer*

Proceduresoort: *Eerste aanleg - meervoudig*

Rechtsgebied: *Kamer 1 - RO - Luchtvaartwet*

200607138/1.

Datum uitspraak: 14 november 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beide gevestigd te [plaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

en

1. de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
2. de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2003, nr. DGL/03.U01036, heeft verweerder sub 1, toepassing gevend aan artikel 27 van de Luchtvaartwet (hierna: Lvw) gelezen in samenhang met artikel 24 van deze wet, de aanwijzing van het luchtvaartterrein Hilversum gewijzigd alsmede de daarbij behorende geluidszone vastgesteld (hierna: het A-besluit).

In samenhang hiermee heeft verweerder sub 2 bij besluit van dezelfde dag, kenmerk S 55, de gemeenteraden van Hilversum, Wijdmeren, Maarssen en De Bilt een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 26 van de Lvw gelezen in samenhang met artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: het RO-besluit).

Tegen deze besluiten zijn bezwaren als bedoeld in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ingediend.

Bij besluit van 29 juni 2006, nr. HDJZ/LUV/2006-983, verzonden op 18 augustus 2006, hebben verweerders sub 1 en sub 2 beslist op deze bezwaren. Verweerder sub 1 heeft het A-besluit deels gewijzigd en voor het overige

gehandhaafd. Verweerder sub 2 heeft het RO-besluit ongewijzigd gehandhaafd.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief van 28 september 2006, bij de Raad van State ingekomen per faxbericht op dezelfde dag, en [appellant sub 2] bij brief van 29 september 2006, bij de Raad van State ingekomen per faxbericht op dezelfde dag, beroep ingesteld. [appellanten sub 1] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 27 oktober 2006.

Bij brief van 9 mei 2007 hebben verweerders sub 1 en sub 2 een verweerschrift ingediend.

De stichting "Stichting Vliegveld Hilversum" (hierna: Vliegveld Hilversum) is in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2007, waar [appellant sub 2], in persoon, en verweerders sub 1 en sub 2, beide vertegenwoordigd door mr. N.G.M.T. Arts, mr. B.A.M. Simonis en ir. S.E.J. de Vries, allen ambtenaar bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zijn verschenen. Voorts is daar als belanghebbende gehoord Vliegveld Hilversum, vertegenwoordigd door [havenmeester]. [appellanten sub 1] zijn, met kennisgeving, niet verschenen.

2. Overwegingen

Het A-besluit

2.1. Bij besluit van 17 maart 1961, nr. LT/11443 (Stcrt. 1961, 60) is het vliegveld Hilversum aangewezen als luchtvaartterrein in de zin van de Lvw. Dit aanwijzingsbesluit is laatstelijk gewijzigd bij besluit van 14 april 1982, nr. LV/L 21836. Met het A-besluit worden onder meer rond het voor de kleine luchtvaart bestemde luchtvaartterrein geluidszones als bedoeld in artikel 25a van de Lvw, gelezen in samenhang met artikel 25, eerste lid, onder b, van de Lvw, vastgesteld met grenswaarden van 47 en 57 bkl (geluidsbelastingseenheden kleine luchtvaart). Bij de zoneberekening is uitgegaan van het bestaande banenstelsel en baangebruik.

Het beroep van [appellant sub 2]

2.2. Appellant heeft voor zijn beroepsgronden volstaan met een verwijzing naar hetgeen als zijn bezwaren is opgenomen in de bij de beslissing op bezwaar ten aanzien van het A-besluit behorende bijlage en hetgeen is weergegeven in de verslagen van de hoorzittingen van, voor zover relevant, 23 oktober 2003 en 5 april 2006. Ter zitting is hij nader op een aantal in de voorprocedure ingebrachte punten ingegaan. Deze punten betreffen onder meer de ligging van de bkl-geluidszone en het aantal vliegtuigbewegingen, de gevolgen voor natuur en luchtkwaliteit, het toevoegen van het woord "onverharde" voor de woorden "rijbanen" en "zweefvliegbanen" in artikel 4 van het A-besluit, de gevolgen van de toename van het aantal helikoptervluchten, het vliegen in de avonduren op werkdagen, het moment van vaststelling van het handhavingsvoorschrift en het toelaten van ultra lichte vliegtuigen. Dienaangaande overweegt de Afdeling het volgende.

2.3. Artikel 25a van de Lvw schrijft voor dat er bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein een geluidszone rond dat terrein wordt vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting door landende en opstijgende luchtvaartuigen de vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden. Deze grenswaarde is

voor de kleine luchtvaart vastgelegd in het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart en bedraagt sedert 1 januari 2000 47 bkl. Tot deze datum bedroeg deze grenswaarde 50 bkl.

De ligging van de 47 bkl-geluidszone in het A-besluit komt overeen met de ligging van de eerder berekende 50 bkl-geluidszone. Met de op 1 januari 2000 ingevoerde 3 bkl-reductie is beoogd te komen tot een beperking van de geluidsbelasting buiten de vastgestelde zone. Aan deze maatregel zijn, anders dan appellant veronderstelt, geen gevolgen verbonden voor de ligging van de zone.

2.4. Als invoergegeven voor de berekening van de geluidszone is het aantal vliegtuigbewegingen van 1994 gehanteerd, te weten 76.000. De keuze voor dit aantal is het resultaat van afspraken in het regionaal-bestuurlijke overleg. Daarbij zijn de gevolgen voor de ligging van de geluidszone bezien bij de uiteenlopende aantallen vliegtuigbewegingen in de afgelopen jaren en zijn de belangen van onder meer de exploitant en de gebruikers van het luchtvaartterrein en de omwonenden daarvan afgewogen. Enerzijds wordt bij het thans gekozen aantal een redelijke exploitatie van een klein luchtvaartterrein, zoals Hilversum, mogelijk geacht met daarbij een mogelijkheid tot enige groei door gebruik te maken van technische mogelijkheden en door verdere technologische ontwikkelingen, anderzijds is door niet uit te gaan van het hoogste aantal vliegtuigbewegingen uit de laatste jaren voorkomen dat de zonering voor de omgeving te ruim en de gevolgen daarvan voor de omwonenden te groot zouden worden. Niet is aannemelijk gemaakt dat hiermee geen evenwichtige afweging van belangen heeft plaatsgevonden. Met inachtneming hiervan ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder sub 1 niet in redelijkheid als invoergegeven het aantal vliegtuigbewegingen van 1994 aan het A-besluit ten grondslag heeft kunnen leggen.

2.5. In de fase van bezwaar heeft Bureau Waardenburg B.V. nader onderzoek gedaan naar de gevolgen van het A-besluit voor de natuurwaarden. Daarbij zijn de gevolgen van het vliegverkeer voor de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en beschermde planten en dieren in de omgeving van het luchtvaartterrein bezien. Het luchtvaartterrein zelf bevindt zich niet in een Natura 2000-gebied. Het onderzoek heeft geresulteerd in het rapport Effecten van het luchtvaartterrein Hilversum in relatie tot de vigerende natuurwetgeving van 25 januari 2006. Hoewel van het vliegverkeer plaatselijk enige versturende invloed op de natuurwaarden kan uitgaan, kan volgens het rapport niet worden gesproken van significante gevolgen voor de in de omgeving van het luchtvaartterrein aanwezige natuurwaarden en soorten. Daarbij is van betekenis dat deze waarden en soorten zich ook met het gebruik van het luchtvaartterrein hebben ontwikkeld. Appellant heeft op dit punt volstaan met het inbrengen van zijn eigen standpunt. Hierin kunnen geen aanknopingspunten worden gevonden voor het oordeel dat aan het rapport en de daarin geformuleerde conclusies zodanige onjuistheden of onzorgvuldigheden ten grondslag liggen dat verweerder sub 1 zich hierop niet heeft mogen baseren.

2.6. In de fase van bezwaar heeft Adecs Airinfra B.V. een luchtkwaliteitsonderzoek gedaan, hetgeen heeft geresulteerd in het rapport Luchtkwaliteit luchthaven Hilversum van 23 januari 2006. Uit dit onderzoek volgt onder meer dat de grenswaarden voor de jaargemiddelde concentraties stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM10) in het studiegebied (een gebied van vijf bij vijf kilometer rond de luchthaven) niet worden overschreden. Voorts blijft het aantal overschrijdingen van de grenswaarde voor de

vierentwintig-uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) onder het maximale aantal van 35 per kalenderjaar.

Uit het rapport volgt dat deze conclusies zonder de toegepaste zeezoutaftrek als bedoeld in de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 niet anders uitvallen. Het bezwaar van appellant tegen de toepassing van die aftrek behoeft dan ook geen verdere bespreking.

De Afdeling ziet voorts in hetgeen appellant heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat in het rapport niet van het jaar 2004 als referentiejaar kon worden uitgegaan. Daarbij acht zij het niet onjuist of onredelijk dat in het onderzoek is gekozen voor een recent referentiejaar. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat de weersomstandigheden in dat jaar zodanig afweken van het gemiddelde dat verweerder sub 1 deze niet als representatief kon aanmerken en aanleiding had moeten zien van een ander referentiejaar uit te gaan.

2.7. In artikel 4, tweede lid, van het A-besluit is aangegeven dat in het landingsterrein drie onverharde start- en landingsbanen met daarbij behorende rijbanen zijn gelegen alsmede drie zweefvliegbanen. Daarbij zijn de geografische richtingen van die banen bepaald. De ligging van de start- en landingsbanen en de zweefvliegbanen is op een kaart in bijlage B bij het A-besluit aangegeven. Uit deze kaart volgt dat de zweefvliegbanen de start- en landingsbanen kruisen. Niet is gebleken dat de omschrijving van deze banen in artikel 4 niet in overeenstemming is met de bestaande situatie. De Afdeling acht met de bewoordingen in artikel 4, tweede lid, van het A-besluit in samenhang met de kaart in bijlage B voldoende gewaarborgd dat het landingsterrein uit grasbanen blijft bestaan. Verweerder sub 1 heeft, gelet hierop, geen aanleiding behoeven te zien voor de woorden "rijbanen" en "zweefvliegbanen" het woord "onverharde" in te voegen.

2.8. In artikel 6, tweede lid, van het A-besluit, zoals vastgesteld op 16 april 2003, is neergelegd dat de exploitant van het luchtvaartterrein per jaar maximaal 1.500 bewegingen toestaat met hefschroefvliegtuigen met een maximumstartgewicht van 6.000 kilogram. In de beslissing op bezwaar is het maximumaantal bewegingen gewijzigd in 2.000.

Uit artikel 25 van de Lvw volgt dat voor helikopters de Ke-norm geldt, zoals uitgewerkt in het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart. Vaststelling van een Ke-zone blijft achterwege indien de ligging daarvan binnen de grenzen van het luchtvaartterrein blijft en een bkl-zone wordt vastgesteld. Met het A-besluit is een bkl-zone vastgesteld. Onbestreden is voorts dat bij het in het bestreden besluit neergelegde aantal helikoptervluchten van 2.000 de daarbij behorende Ke-zone geheel binnen de grenzen van het luchtvaartterrein blijft. Vaststelling van een Ke-zone kon derhalve achterwege blijven. Anders dan appellant stelt volgt hieruit niet dat dit soort vluchten dan in de bkl-berekening moet worden meegenomen.

2.9. In artikel 7 van het A-besluit zijn regels gesteld inzake het gebruik van het luchtvaartterrein voor circuitvluchten, vluchten ten behoeve van valschermspringen en rondvluchten. In dit voorschrift is geen beperking inzake dit gebruik opgenomen voor de avonduren tijdens werkdagen (van maandag tot en met vrijdag).

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het A-besluit vindt het gebruik van het luchtvaartterrein plaats overeenkomstig de zichtvliegvoorschriften, binnen de daglichtperiode onder de ter plaatse geldende zichtweersomstandigheden.

Hieruit volgt dat het gebruik van het luchtvaartterrein op werkdagen in de avondperiode, anders dan appellant veronderstelt, wel is gelimiteerd. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat er redenen zijn de openingstijden verder te beperken. Gelet hierop heeft verweerder sub 1 in redelijkheid kunnen afzien van een nadere regeling daaromtrent.

2.10. In artikel 9, eerste lid, van het A-besluit wordt ten behoeve van het toezicht op de naleving van de geluidszone en de naleving van de in het A-besluit opgenomen voorschriften verwezen naar het Handhavingsvoorschrift Hilversum. Het Handhavingsvoorschrift Hilversum is gedateerd 27 april 2004 en blijkt de bekendmaking in de Staatscourant van 5 mei 2004 in werking getreden op 7 mei 2004. Met appellant acht de Afdeling het onjuist dat in het A-besluit, zoals vastgesteld op 16 april 2003, verwezen wordt naar een regeling die ten tijde van de inwerkingtreding van het A-besluit op 3 mei 2003 nog niet was vastgesteld. Zij ziet evenwel geen aanleiding hier gevolgen aan te verbinden aangezien het Handhavingsvoorschrift Hilversum ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar in werking was getreden.

2.11. De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat, zoals appellant aanvoert, in het A-besluit een verbod dient te worden opgenomen op vliegverkeer met ultra lichte vliegtuigen (ULV's) of micro light aeroplanes (MLA's). Verweerder sub 1 heeft daarbij van belang kunnen achten dat in de Regeling MLA's per 26 maart 2005 het onderscheid tussen MLA's met een maximumstartmassa van meer dan 390 kilogram en MLA's met een lagere startmassa is komen te vervallen. Daarbij komt dat appellant zijn stelling dat voor een dergelijk verbod uit een oogpunt van veiligheid aanleiding bestaat, niet afdoende heeft gestaafd.

2.12. Voor zover het de overige door appellant vermelde punten betreft is daar in de overwegingen van de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit op ingegaan. Appellant heeft noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die punten onjuist zou zijn.

Het beroep van [appellanten sub 2]

2.13. Appellanten voeren aan dat hun bouwplannen ter plaatse van hun gronden in het zuidwesten van de kern Nieuw-Loosdrecht (het plan "Ter Sype") door het vastleggen van de 47 bkl-geluidszone worden geblokkeerd. Zij zijn van mening dat onvoldoende met hun belangen en de bestaande planologische mogelijkheden rekening is gehouden. Daarbij wijzen zij erop dat niet bij voorbaat kan worden gesteld dat het verleggen van baan 07/25 tot 06/24 en het uitbreiden van het terrein niet haalbaar zijn.

2.14. Verweerder sub 1 heeft zich bij het nemen van de beslissing op bezwaar op het standpunt gesteld en stelt zich ook thans op het standpunt dat voor een zoneringsvariant waarbij een deel van het gebied Ter Sype buiten de 47 bkl-zone zou worden gehouden, nog onvoldoende bestuurlijk draagvlak bestaat. De voor deze variant benodigde verwervingskosten zouden moeten worden opgebracht door gemeenten en de provincie Noord-Holland. Het provinciebestuur wilde aan de variant niet meewerken vanwege de benodigde investeringen en de (vrees voor) opwaartse druk op het aantal vliegtuigbewegingen, aldus verweerder sub 1. Ook zou een eventuele sluiting van het luchtvaartterrein op termijn hierdoor kunnen worden bemoeilijkt. Een keuze voor de variant met het bestaande gebruik lag volgens verweerder sub 1 voor de hand omdat daarbij geen ingrijpende wijzigingen van het terrein nodig waren en de geluidscontouren niet over andere gebieden zouden komen te liggen. Uitstel van de zonering was volgens hem niet langer mogelijk, gelet

op de omstandigheid dat omwonenden in die situatie geen bescherming tegen geluidsoverlast kon worden geboden.

2.15. Niet in geschil is dat appellanten vanwege de ligging van hun gronden in de 47 bkl-geluidszone geen uitvoering kunnen geven aan hun woningbouwplannen. Met het oog op die ligging heeft de Afdeling in haar uitspraak van 6 augustus 2003, no. [200206714/1](#) (BR 2004, p. 37) de door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland verleende goedkeuring aan de uitwerking van het bestemmingsplan "Ter Sype" van de voormalige gemeente Loosdrecht (thans: Wijdmeren) wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb vernietigd. Daarbij heeft zij onder meer nog het volgende overwogen:

"Nu op 3 mei 2003 de wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein Hilversum alsmede de vaststelling van de geluidszone in werking zijn getreden, komt de bouw van de beoogde woningen in strijd met een goede ruimtelijke ordening, aangezien artikel 7, eerste en tweede lid, van het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart in samenhang bezien bepaalt dat 47 bkl de maximaal toelaatbare geluidsbelasting is van geluidsgevoelige objecten die op het tijdstip van vaststelling van de geluidszone daarbinnen nog niet aanwezig zijn en waarvoor nog geen bouwvergunning is verleend. Dit zou reden kunnen zijn voor de Afdeling om zelf in deze zaak te voorzien en aan het besluit van 13 augustus 2002 goedkeuring te onthouden. De Afdeling doet dit niet. Zoals ter zitting is gesteld, is tegen het wijzigingsbesluit en de daarin opgenomen geluidszone bezwaar gemaakt. De bezwaren richten zich onder meer tegen het banenstelsel. Indien bij de heroverweging op de bezwaren alsnog een ander banenstelsel wordt gekozen, bestaat de mogelijkheid dat de geluidszone alsdan zodanig komt te liggen dat het plangebied buiten de 47 bkl-geluidszone valt. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het in de rede liggen dat een nieuw besluit omtrent de goedkeuring van het besluit van 13 augustus 2002 door verweerder eerst wordt genomen na het onherroepelijk worden van het wijzigingsbesluit."

2.16. In de bijlage bij de beslissing op de bezwaren tegen het A-besluit heeft verweerder sub 1 zijn keuze voor de bestaande inrichting van het luchtvaartterrein met het daarbij behorende gebruik nader gemotiveerd. Ook heeft hij daarbij aangegeven welke andere varianten zijn bezien, met vermelding van het standpunt van de commissie als bedoeld in artikel 28 van de Lvw. Ook heeft omtrent een eventuele andere baanconfiguratie op 19 november 2003 en 21 april 2004 (informeel) bestuurlijk overleg plaatsgevonden.

De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat verweerder sub 1 niet in redelijkheid de in 2.14. weergegeven argumenten van bepalende betekenis heeft kunnen achten bij de keuze van de inrichtingsvariant van het luchtvaartterrein. Dat verweerder sub 1 heeft gekozen voor het bestaande gebruik betekent niet dat hij zich om die reden de belangen van appellanten onvoldoende heeft aangetrokken. Appellanten hebben in hun beroepschrift niet aannemelijk gemaakt dat verweerder sub 1 zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat aan de door hen gewenste variant belangrijke bezwaren zijn verbonden en dat de haalbaarheid daarvan, gelet op het ontbreken van bestuurlijke overeenstemming, ernstig moet worden betwijfeld.

Conclusie beide beroepen

2.17. De conclusie is dat hetgeen [appellant sub 2] en [appellanten sub 1] hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat verweerders

niet in redelijkheid tot het bestreden besluit hebben kunnen komen.

Daarin wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen zijn mitsdien ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Bechinka
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2007

371.