

Raad van State

200002721/1.

Datum uitspraak: 5 december 2001

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. E. Baayens en J. Segers, beiden wonend te Bosschenhoofd en A.A.A. Adriaensen, wonend te Hoeven,
2. M.A. van der Woude en A.C. van der Woude, beiden wonend te Rucphen, en
3. ~~de werkgroep S.O.S. (Stop Overlast Seppel)~~, gevestigd te St. Willebrord,
appellanten,

en

1. de Minister van Verkeer en Waterstaat
2. de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerders.

200002721/1

2

5 december 2001

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 oktober 1996, nr. DGRLD/VI/L 96.006779, heeft verweerder sub 1, onder intrekking van het aanwijzingsbesluit van 24 juni 1975, de aanwijzing van het luchtvaartterrein Seppe opnieuw vastgesteld (hierna: het A-besluit).

In samenhang hiermee heeft verweerder sub 2 bij besluit van dezelfde datum, nr. M 413, de gemeenteraden van Hoeven, Rucphen en Roosendaal en Nispen een aanwijzing als bedoeld in artikel 26 van de Luchtvaartwet in samenhang met artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven (hierna: het RO-besluit).

Bij uitspraak van 6 augustus 1998, no. E01.97.0268, heeft de Afdeling het besluit tot ongegrondverklaring van de tegen het aanwijzingsbesluit gerichte bezwaarschriften vernietigd.

Bij besluiten van 28 april 2000, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder sub 1 de bezwaarschriften tegen het A-besluit opnieuw ongegrond verklaard. Bij besluiten van gelijke datum heeft verweerder sub 2 de tegen het RO-besluit ingediende bezwaren ongegrond verklaard. Deze besluiten zijn aangehecht.

Tegen deze besluiten hebben appellanten sub 1 bij brief van 5 juni 2000, bij de Raad van State ingekomen op 6 juni 2000, en appellanten sub 2 bij brief van 2 juni 2000, ingekomen bij de Raad van State op 6 juni 2000, beroep ingesteld. Appellant sub 3 heeft bij brief van 30 mei 2000, ingekomen bij de Raad van State op 7 juni 2000, tegen het besluit van verweerder sub 1 van 28 april 2000, beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

~~Bij brief van 28 december 2000 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.~~

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 4 mei 2001. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 2 en appellant sub 3. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juli 2001, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. F.H.M. van Oorschot, appellanten sub 2, in de persoon van E.A. van der Woude, appellant sub 3, vertegenwoordigd door dr. J.P.A. Zuidgeest, en verweerder sub 1 en verweerder sub 2, vertegenwoordigd door mr. A.B. van Rijn, mr. M. Rus-van der Velde en ir. J.T.M. Knapen, zijn verschenen. Voorts is gehoord de N.V. Vliegveld Seppe, vertegenwoordigd door M.P. Kerstens, gemachtigde.

200002721/1

3

5 december 2001

2. Overwegingen

2.1. Bij uitspraak van 6 augustus 1998, no. E01.97.0268, heeft de Afdeling geoordeeld dat de wijziging van de aanwijzing van het luchtvaartterrein Seppe in strijd met artikel 27, tweede lid, van de Luchtvaartwet (hierna: Lvw) niet in overeenstemming was met een van kracht zijnd plan (planologische kernbeslissing) als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), omdat de rechtsgevolgen van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (hierna: het SBL), dat aan de aanwijzing ten grondslag ligt, waren vervallen. Bij wet van 17 december 1998 (Stb. 1998, 721) houdende het alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen, is het SBL met ingang van 30 december 1998 alsnog met terugwerkende kracht vanaf 6 september 1993 en tot 5 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aangemerkt als een geldend plan als bedoeld in artikel 2a van de WRO. Daarmee is naar het oordeel van de Afdeling dit gebrek aan het A-besluit opgeheven.

2.2. Het A-besluit betreft onder meer een verlenging van de onverharde start- en landingsbaan met ongeveer 200 meter tot 832 meter (artikel 4, tweede lid, van het A-besluit), het opnemen in de aanwijzing van een, nader op een kaart aangegeven, 50 bkl geluidszone (artikel 5 dat verwijst naar artikel 6, eerste lid, van het A-besluit) en het toestaan van 900 bewegingen met hefschroefvliegtuigen per jaar (artikel 6, tweede lid, van het A-besluit). De beroepsgronden van appellanten richten zich met name tegen deze onderdelen.

2.2.1. Gebleken is dat verweerder sub 1, hangende de hernieuwde beslissingen op de bezwaren van appellanten het A-besluit heeft gewijzigd bij besluit van 9 december 1999 door in artikel 6, eerste lid, van de aanwijzing de waarde "50" te vervangen door "47" en door de kaart waarop een 50 bkl zone is aangegeven te vervangen door een kaart waarop een 47 bkl zone is aangegeven. Met dit besluit heeft verweerder, blijkens de inhoud van dat besluit, beoogd uitvoering te geven aan artikel 4, tweede lid, van het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart (hierna: het Bgkl). Sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 1997 van het Koninklijk besluit van 19 juli 1997, Stb. 1997 353, bepaalt dat artikel dat voor de kleine burgerluchtvaartterreinen de grenswaarde voor de maximaal toelaatbare geluidbelasting als bedoeld in artikel 25, eerste lid, aanhef en onder b, van de Lvw met ingang van 1 januari 2000 47 bkl bedraagt (-3 bkl-maatregel).

2.2.2. Artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), dat verwijst naar artikel 6:18 van deze wet, bepaalt dat indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen tot intrekking of wijziging van zijn besluit, het bezwaar of beroep wordt geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

Met de wijziging bij besluit van 9 december 1999 is verweerder sub 1 niet tegemoet gekomen aan de bezwaren van appellanten tegen het A-besluit. Dit betekent dat de bezwaren van appellanten tegen het A-besluit geacht

200002721/1

4

5 december 2001

moeten worden tevens te zijn gericht tegen het wijzigingsbesluit. Verweerder heeft evenwel het A-besluit blijkens de bestreden besluiten ongewijzigd gehandhaafd en mitsdien de wijziging in de aanwijzing van het opnemen van een 47 bkl zone in plaats van een 50 bkl zone, niet daarbij betrokken.

2.2.3. De Afdeling ziet evenwel om redenen van proceseconomie af van een vernietiging van de beslissingen op bezwaar inzake het A-besluit. Uit de overwegingen van deze besluiten blijkt dat verweerder sub 1 bij zijn standpuntbepaling omtrent de omvang van de geluidszone wel met deze vermindering van 3 bkl per 1 januari 2000 rekening heeft gehouden en dat een vernietiging van het bestreden besluit vanwege genoemde reden dan ook niet tot een ander standpunt van verweerder sub 1 zal leiden.

De Afdeling leest de beslissingen op bezwaar dan ook aldus dat deze tevens omvatten de wijziging van de geluidszone van het luchtvaartterrein Seppe in 47 bkl als nader aangegeven op de bij het besluit van verweerder sub 1 van 9 december 1999 gevoegde kaart.

2.3. Appellanten hebben betoogd dat de geluidszone van 50 bkl ten onrechte is berekend op 70.000 vliegbewegingen per jaar. Dit aantal was in 1996 niet te verwachten en is ook niet gerealiseerd. Zij hebben in dit verband gewezen op de afspraak tussen de exploitant, het provinciebestuur en de omliggende gemeentebesturen om tot het jaar 2000 niet meer vliegtuigbewegingen toe te staan dan het equivalente geluidsniveau van 55.000 vliegtuigbewegingen per jaar (gebaseerd op het gebruik in 1992). De handelwijze van verweerder sub 1 komt naar hun mening neer op een ontduiking van de verlaging van de grenswaarde naar 47 bkl met ingang van 1 januari 2000.

2.3.1. Verweerder sub 1 heeft na uitvoerig bestuurlijk overleg gekozen voor een zodanige omvang van de 50 bkl-zone dat bij het van kracht worden van de nieuwe grenswaarde van 47 bkl de geluidszone ongeveer gelijk kan blijven. Verweerder is hiertoe overgegaan, omdat bij een kleinere geluidsruijnte na 1 januari 2000 gevreesd werd voor de overlevingskansen van de op het luchtvaartterrein gevestigde bedrijven. Het gevolg van de -3 bkl maatregel zou immers zijn dat bij gelijkblijvende vloot en gebruik van het vliegveld op dezelfde tijden, de capaciteit van de bestaande geluidszone zou worden gehalveerd, indien het niet mogelijk zou zijn tijdig voldoende vliegtuigen voldoende stiller te maken of te vervangen door stillere typen. Verweerder heeft ervan afgezien de geluidszone op basis van 55.000 vliegtuigbewegingen vast te stellen en bij de vaststelling van de maatregelen die moesten zorgen dat vanaf 1 januari 2000 de grenswaarde van 47 bkl niet zou worden overschreden, een nieuwe afweging te maken, omdat dit - aldus verweerder - zou leiden tot het alsnog vergroten van de zone hetgeen uit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenst is. Er worden dan, aldus verweerder, aanvankelijk bouwmogelijkheden geschapen die op langere termijn weer ongedaan moeten worden gemaakt. Bovendien was er in de Tweede Kamer op aangedrongen om de zones als gevolg van de -3 bkl maatregel niet te vergroten. De geluidzone berekend op basis van 70.000 vliegtuigbewegingen zou

200002721/1

5

5 december 2001

bovendien ruimte bieden de beperking van de kleine burgerluchtvaart op Schiphol en/of Rotterdam Airport op te vangen.

2.3.2. De Afdeling overweegt ter zake het volgende.

2.3.3. Uit de Nota van toelichting bij het Bgkl, welk besluit is vastgesteld op 27 december 1990, blijkt dat aan de verlaging van de grenswaarde het volgende ten grondslag ligt. De regering achtte het in verband met de stand van de techniek mogelijk de geluidsemissie voor nieuw te registreren vliegtuigen met 3 dB(A) aan te scherpen. Omdat echter niet te verwachten viel dat een gehele vloot kleine luchtvaartuigen binnen tien jaar zou worden vervangen en mitsdien een daling van de geluidsemissie met 3 dB(A) niet binnen de tien jaar werd verwacht, heeft de regering een 'stimuleringsdaad' willen stellen door per 1 januari 2000 een strengere grenswaarde in het vooruitzicht te stellen. Deze lagere grenswaarde is blijkens de Nota van toelichting gericht op een daadwerkelijke reductie van geluidhinder binnen de zone rond het luchtvaartterrein. Deze kan worden bereikt door 1) stillere vliegtuigen, 2) operationele maatregelen en zo nodig verlaging van het aantal vliegtuigbewegingen en 3) een grotere zone, indien minder vliegtuigbewegingen leiden tot onaanvaardbare economische gevolgen. Tot een grotere zone kan, zo stelt de Nota van toelichting, alleen bij wijze van uitzondering worden overgegaan.

2.3.4. De besluitwetgever is er blijkens het voorgaande van uitgegaan dat op het tijdstip van de verlaging van de grenswaarde een geluidszone was vastgesteld en dat ten opzichte van die zone een daadwerkelijke geluidreductie van 3 bkl diende plaats te vinden. De geluidszone voor het luchtvaartterrein is bij het A-besluit vastgesteld. Daarbij heeft verweerder sub 1 zich niet beperkt tot een vaststelling van de zone op basis van het op historische gegevens en verwachtingen voor de toekomst gestoeld aantal vliegtuigbewegingen, maar heeft verweerder dit aantal verhoogd met het oog op de aanscherping van de geluidsnorm per 1 januari 2000.

2.3.5. Verweerder sub 1 heeft onvoldoende aannemelijk kunnen maken dat uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet een geluidszone op basis van reële aantallen kon worden vastgesteld en vervolgens met behulp van de in het Bgkl aangeduide operationele maatregelen tot vermindering van de geluidbelasting met 3 bkl kon worden gekomen. Seppe beschikte, gegeven de tot 1 januari 2000 geldende afspraak tussen de exploitant van het vliegveld, het provinciebestuur en enige gemeentebesturen om niet meer dan 55.000 vliegtuigbewegingen toe te laten, niet of nauwelijks over capaciteit om extra vluchten vanuit Schiphol en/of Rotterdam Airport te kunnen opvangen. Bovendien is ter zitting gebleken dat deze luchthavens geen kleine burgerluchtvaartvluchten hebben overgeheveld naar Seppe. Het zwaartepunt van de redenering van verweerder, zo is de Afdeling ter zitting gebleken, ligt in de omstandigheid dat verweerder vreest voor een gezonde exploitatiemogelijkheid voor de op Seppe aanwezige bedrijven. Verweerder heeft evenwel niet aannemelijk gemaakt dat het voortbestaan van de N.V. Luchthaven Seppe in het geding zou zijn noch dat het voor het voortbestaan van deze vennootschap noodzakelijk is dat de op Seppe

200002721/1

6

5 december 2001

aanwezige bedrijven allen in de huidige omvang dienen te worden gehandhaafd.

2.3.6. Ter zitting heeft verweerder nog gewezen op de in deel a van het SBL (het beleidsvoornemen) gegeven raming van het aantal vliegbewegingen dat op Seppe per jaar maximaal zou kunnen plaatsvinden. Die bedraagt voor Seppe ongeveer 70.000 tot 90.000 vliegtuigbewegingen (indien niet ook het zweefvliegen moet worden ingepast). Naar het oordeel van de Afdeling kan deze schatting van de maximale capaciteit van het luchtvaartterrein evenwel niet afdoen aan het gegeven dat op basis van eerdergenoemde afspraak het aantal vliegbewegingen is bevroren op maximaal 55.000 per jaar.

2.3.7. Naar het oordeel van de Afdeling is de wijze waarop verweerder sub 1 in het A-besluit is vooruit gelopen op het van kracht worden van artikel 4, tweede lid, van het Bgkl, niet in overeenstemming met het doel ervan en kan de motivering die verweerder sub 1 heeft gegeven om aldus te handelen de bestreden besluiten niet dragen. De beroepen van appellanten zijn in zoverre gegrond en de bestreden besluiten inzake het A-besluit dienen op dit punt wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling ziet daarin aanleiding te bepalen dat de bij uitspraak van 29 augustus 2000, no. 200002721/2, getroffen voorlopige voorziening niet vervalt tot zes weken nadat verweerders opnieuw op de bezwaren van appellanten hebben beslist.

2.4. Appellanten hebben voorts bezwaar tegen de bij het A-besluit mogelijk gemaakte verlenging van de onverharde baan van ongeveer 600 meter tot 832 meter. Zij hebben betoogd dat deze verlenging het mogelijk maakt dat zwaardere vliegtuigen van het luchtvaartterrein gebruik kunnen maken, hetgeen ook blijkt uit de in het besluit vermelde ICAO-baancode 2B, en bewegingen kunnen worden uitgevoerd die eerder niet of minder goed mogelijk waren. Zij achten dit in strijd met het SBL.

2.4.1. De Afdeling acht het standpunt van verweerder sub 1 dat de baanverlenging een noodzakelijke voorziening is voor het veilige gebruik van het luchtvaartterrein, met name onder omstandigheden waarin een langere startlengte noodzakelijk is, zoals bij de combinatie van windstil weer en een hoge temperatuur, niet onaannemelijk. De beoogde lengte van de start- en landingsbaan past ook binnen de in deel a van het SBL (het beleidsvoornemen) voor een luchtvaartterrein als Seppe nodig geachte lengte van 750 á 1.000 meter. Dat deze verlenging een uitbreiding van het luchtverkeer en daarmee van de capaciteit van het luchtvaartterrein tot gevolg zal hebben is niet aannemelijk geworden. Dat het SBL aan de baanverlenging in de weg zou staan, ziet de Afdeling niet in. Gezien het deskundigenbericht is evenmin aannemelijk dat een verlenging van de baan een wezenlijk gevolg zal hebben voor de geluidbelasting vanwege het gebruik van het luchtvaartterrein.

2.4.2. Ook acht de Afdeling niet onjuist het standpunt van verweerder sub 1 dat de baanverlenging niet de weg vrij maakt voor het gebruik van het vliegveld door zwaardere en op andere wijze aangedreven vliegtuigen. In

200002721/1

7

5 december 2001

bijlage B van het A-besluit, is bepaald dat de kleine luchtvaart op Seppe één- en tweemotorige vleugelvliegtuigen betreft met schroefaandrijving, waarvan het maximum startgewicht ligt beneden 6.000 kg. Voorzover appellanten hebben betoogd dat de voor de start- en landingsbaan in het A-besluit vermelde ICAO-baancode 2B een zwaarder type vliegtuig betreft is dit gebruik gelet op het vastgestelde maximum-gewicht niet toegestaan.

2.5. Appellanten hebben voorts aangevoerd dat het A-besluit ten onrechte geen aan- en uitvliegroutes aangeeft.

2.5.1. Ingevolge artikel 20, tweede lid, aanhef en onder d, punt 1, in samenhang met artikel 27, eerste en tweede lid, van de Lvw dient het A-besluit de ligging van de baan met de daarbij behorende aan- en uitvliegroutes aan te geven.

2.5.2. Verweerder sub 1 stelt zich op het standpunt dat hij met het vaststellen in het A-besluit van de entry- en exit-points van het luchtvaartterrein, aan het wettelijk voorschrift heeft voldaan. Deze punten geven aan waar het landingsterrein genaderd dan wel verlaten dient te worden. Daarbuiten is geen voorgeschreven vliegroute.

2.5.3. De Afdeling acht dit standpunt niet onjuist. De kleine luchtvaart vliegt, anders dan de grote luchtvaart, niet op instrumenten maar op zicht, op herkenningspunten in het landschap. In verband daarmee is op een luchtvaartterrein als Seppe geen luchtverkeerleidingscentrum aanwezig die het verkeer in de nabijheid van het luchtvaartterrein begeleid. Buiten de exit- en entry-points van het luchtvaartterrein kiest de piloot zijn eigen weg. Voorts is niet gebleken dat de gekozen entry- en exit-points onaanvaardbaar zijn.

2.6. Met betrekking tot de bezwaren van appellanten tegen het toestaan van 900 hefschroefvliegtuigbewegingen op de luchthaven overweegt de Afdeling het volgende.

2.6.1. Uit artikel 25, eerste lid, van de Lvw volgt dat voor hefschroefvliegtuigen en kleine luchtvaart niet dezelfde grenswaarden voor de maximaal toegelaten geluidbelasting gelden. Hefschroefvliegtuigen worden gerekend tot de grote luchtvaart, waarvoor een grenswaarde van 35 Ke geldt. De bkl-berekeningsmethode als bedoeld in het Bgkl voorziet dan ook niet in het meenemen van het geluid van hefschroefvliegtuigen bij het vaststellen van de bkl-zone. Blijkens de bestreden besluiten is wel berekend waar de 35 Ke-contour met het aantal van 900 hefschroefvliegtuigbewegingen ligt. Nu die geheel valt binnen de grenzen van het luchtvaartterrein behoefde ingevolge artikel 25, tweede lid, van de Lvw voor het hefschroefvliegtuigverkeer geen aparte zone te worden vastgesteld. Niet is gebleken dat de berekening onjuist is uitgevoerd. Verweerder heeft derhalve niet onjuist gehandeld door met het geluid afkomstig van de hefschroefvliegtuigen geen rekening te houden.

200002721/1

8

5 december 2001

2.7. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten overigens nog hebben aangevoerd geen grond voor een verdergaande vernietiging van de bestreden beslissingen op bezwaar tegen het A-besluit dan hiervoor reeds aangegeven.

2.8. Bij de beslissingen op bezwaar inzake het RO-besluit heeft verweerder sub 2 de bezwaren van appellanten onder verwijzing naar de bestreden besluiten inzake het A-besluit ongegrond verklaard. Daarbij heeft hij er op gewezen dat hij ingevolge artikel 26 van de Lvw verplicht is om in overeenstemming met verweerder sub 1 ten aanzien van gronden gelegen binnen de bij het A-besluit gegeven geluidszone aanwijzingen te geven als bedoeld in artikel 37 van de WRO.

2.8.1. Nu de motivering van de bestreden besluiten waarbij het RO-besluit is gehandhaafd samenvalt met de bestreden besluiten inzake het A-besluit en de Afdeling hiervoor heeft vastgesteld dat de motivering van die laatste besluiten niet voldoende draagkrachtig is wat betreft de vaststelling van de geluidszone, moet worden geoordeeld dat aan de bestreden besluiten inzake het RO-besluit hetzelfde gebrek kleeft. Derhalve zijn ook de beroepen van appellanten sub 1 en 2 tegen deze besluiten gegrond en dienen deze besluiten te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

2.9. Ten aanzien van appellanten sub 1 en 3 dienen verweerders op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van appellanten sub 2 is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet gebleken.

200002721/1

9

5 december 2001

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart de beroepen van appellanten tegen de beslissingen op bezwaar inzake het A-besluit gedeeltelijk en de beroepen van appellanten sub 1 en 2 tegen de beslissingen op bezwaar inzake het RO-besluit geheel gegrond;
- II. vernietigt de beslissingen op bezwaar inzake het A-besluit van 28 april 2000, voorzover het de vaststelling van de geluidszone betreft, en de beslissingen op bezwaar inzake het RO-besluit van dezelfde datum geheel;
- III. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;
- IV. bepaalt dat de bij de uitspraak van 29 augustus 2000, no. 200002721/2, getroffen voorlopige voorziening niet vervalt tot zes weken nadat verweerders opnieuw op de bezwaren van appellanten hebben beslist;
- V. veroordeelt verweerders in de door appellanten sub 1 en 3 in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten; door de Staat der Nederlanden dienen deze kosten als volgt te worden vergoed:
- appellanten sub 1, f 1.420,00/€ 644,37, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, - appellante sub 3, f 81,55/€ 36,78;
- VI. gelast dat de Staat der Nederlanden aan appellanten sub 1 en 2, afzonderlijk, het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht (f 225,00/€ 102,10) en aan appellante sub 3 het door haar voor de behandeling van haar beroep betaalde griffierecht (f 450,00/€ 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en
mr. J.J. Vis en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van
mr. A.M. van Meurs-Heuvel, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman
Voorzitter

w.g. Van Meurs-Heuvel
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 december 2001

291-47.

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze.

