

Besluitvorming over de luchthavens in Nederland: in vogelvlucht

M en R 2019/64



1. Inleiding

Nederland heeft een groot aantal luchthavens. De belangrijkste zijn Amsterdam Schiphol Airport, Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport en Groningen Airport Eelde. Daarnaast kent Nederland tientallen kleine luchthavens, zweefvliegvelden en helikoptervluchten, de meeste bedoeld voor recreatief gebruik. Ons land telt voorts 8 militaire luchthavens.²

Vliegtuigen maken geluid. Luchthavens hebben dan ook een grote invloed op de omgeving en op de ruimtelijke planning in de omgeving van de luchthaven. Ook andere aspecten, zoals externe veiligheid, luchtverontreiniging en natuur spelen een rol als het gaat om besluitvorming over luchthavens. Deze aspecten hebben de afgelopen decennia tot een grote hoeveelheid jurisprudentie geleid. Deze jurisprudentie is ook nu nog relevant.

Tot 2009 was de besluitvorming over luchthavens gereguleerd in de Luchtvaartwet. Sinds 2009 is de in de Luchtvaartwet opgenomen procedure voor aanwijzing van luchtvaartterreinen vervangen door de in de Wet luchtvaart neergelegde procedure op grond waarvan voor die luchthavens een luchthavenbesluit wordt vastgesteld.

In dit artikel zal ik het (nieuwe) wettelijk kader, geldend voor besluitvorming over luchthavens, bespreken en de gevolgen aangeven van dit wettelijk kader voor de rechtsbescherming van omwonenden. Ik zal ingaan op de belangrijkste milieueffecten van het luchtzijdige gebruik van een luchthaven, op andere besluiten in relatie tot het luchthavenbesluit en op de landzijdige aspecten van het gebruik van een luchthaven.

1 Monique Rus is advocaat/partner bij Van Benthem en Keulen, Advocaten & Notariaat te Utrecht.
2 Leeuwarden, Eindhoven, Gilze-Rijen, Volkel, Woensdrecht, De Kooy en Deelen en De Peel (de laatste is nog wel een militaire luchthaven, maar wordt momenteel gebruikt als Luitenant-Generaal Bestkazerne).

2. Wettelijk kader

2.1 Een korte schets

Besluitvorming over luchthavens is sinds 2009 in Nederland gereguleerd in de hoofdstukken 8 en 10 van de Wet luchtvaart.³ Op grond van artikel 8.1a, eerste lid, Wet luchtvaart is het verboden om met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen anders dan van een luchthaven. Een luchthaven mag niet in bedrijf zijn, zonder dat daarvoor een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling geldt. De Wet luchtvaart maakt onderscheid tussen de luchthaven Schiphol,⁴ de overige burgerluchthavens,⁵ en militaire luchthavens⁶ (artikel 8.1, eerste lid, Wet luchtvaart). De overige burgerluchthavens zijn van nationale dan wel van regionale betekenis. Van nationale betekenis zijn alleen de luchthavens die zijn gelegen buiten de provinciegrenzen zoals bepaald bij of krachtens de Provinciewet⁷ of als dat bij wet is bepaald. Op grond van artikel 8.1, derde lid, Wet luchtvaart zijn de luchthavens Lelystad, Eelde, Maastricht en Rotterdam van nationale betekenis. De typering van een luchthaven (van nationale of regionale betekenis) is van belang voor de beantwoording van de vraag op welke niveau besluitvorming ten aanzien van de luchthaven plaatsvindt. Voor Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis en de militaire luchthavens worden de luchthavenbesluiten vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur,⁸ op rijksniveau dus. Luchthavenbesluiten voor luchthavens van regionaal belang worden vastgesteld bij provinciale verordening.

Op grond van artikel 8.1a, lid 3, Wet luchtvaart is, indien buiten het luchthavengebied het externe veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied buiten de luchthaven, het vaststellen van een luchthavenbesluit vereist.

3 De besluitvorming over Schiphol is sinds 2002 geregeld in de Wet luchtvaart. Tot 2009 gold de Luchtvaartwet als kader voor de andere burgerluchthavens en militaire luchthavens. Deze luchthavens werden op basis van de Luchtvaartwet 'aangewezen' als luchtvaartterrein door middel van een zogenaamd aanwijzingsbesluit. De besluitvorming met betrekking tot de andere burgerluchthavens en de militaire luchthavens is in 2009 overgebracht naar de Wet luchtvaart, door middel van de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens – in de wandelgangen: RBML).

4 Titel 8.2 Wet luchtvaart.

5 Titel 8.3 en 8.4 Wet luchtvaart.

6 Titel 10.3 Wet luchtvaart.

7 Het gaat dan om gebieden buiten het provinciaal ingedeelde gebied in zee. Te denken valt aan helikopterplatforms die zijn gelegen in de Noordzee buiten dit provinciaal ingedeelde gebied.

8 Voor Schiphol geldt een iets afwijkend regime. Voor Schiphol geldt een luchthavenverkeersbesluit, dat de luchtzijdige kant regelt, en het luchthavenindelingbesluit dat de landzijdige kant regelt.

Behalve luchthavenbesluiten kent de Wet luchtvaart ook luchthavens met een luchthavenregeling. Met het vaststellen van een luchthavenregeling kan worden volstaan als de geluid- en externe veiligheidscontouren, die het gevolg zijn van het luchthavenluchtverkeer op de luchthaven, binnen de grenzen van het luchthavengebied blijven. Over het algemeen gaat het dan om kleine luchthavens, althans luchthavens waar niet veel luchtverkeer plaatsvindt.⁹

Daarnaast regelt de Wet luchtvaart in hoofdstuk 10 de besluitvorming over de militaire luchthavens. Het systeem van besluitvorming is grotendeels hetzelfde als dat voor de burgerluchthavens.¹⁰ Verschil is dat luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens altijd bij algemene maatregel van bestuur, derhalve op rijksniveau, worden vastgesteld.¹¹

Op een aantal militaire luchthavens is burgermedegebruik toegestaan. Een voorbeeld daarvan is Eindhoven Airport.¹² Voor het civiele medegebruik door Eindhoven Airport is een vergunning voor burgermedegebruik op grond van artikel 10.27 Wet luchtvaart afgegeven.¹³ Besluitvorming over burgermedegebruik van een militaire luchthaven vindt (eveneens) op rijksniveau plaats, ongeacht de omvang van het burgermedegebruik. Hoewel dit niet met zoveel woorden wettelijk is geregeld, wordt Eindhoven Airport beschouwd als een luchthaven van nationale betekenis.

2.2 Het luchthavenbesluit

Het luchthavenbesluit ziet op het luchtzijdige gebruik van een luchthaven, dat wil zeggen het starten en landen van vliegtuigen. Het luchthavenbesluit bevat daarom bepalingen omtrent het luchthavenluchtverkeer.¹⁴ In de eerste plaats gaat het om grenswaarden en regels, voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting voor de omgeving,¹⁵ en om regels voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de vliegveiligheid zodat een luchthaven op een veilige wijze kan worden gebruikt.¹⁶ Het gaat dan onder meer om de vastlegging van de zogenaamde obstakelvrije vlakken

en RESA-gebieden.¹⁷ Een luchthavenbesluit kan tevens regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging.¹⁸ Het luchthavenbesluit bevat ook bepalingen omtrent de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Hiertoe moeten in het luchthavenbesluit een luchthavengebied en een beperkingengebied worden vastgesteld. Voor het beperkingengebied gelden regels waarbij beperkingen zijn gesteld ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven.¹⁹

Daarnaast bevat het luchthavenbesluit regels omtrent het gebruik, zoals openingstijden.²⁰

2.3 De luchthavenregeling

In een luchthavenregeling kunnen, gelet op artikel 8.64, tweede lid, van de Wet luchtvaart, slechts regels en grenswaarden met betrekking tot de geluidbelasting en het externe veiligheidsrisico worden opgenomen.²¹

2.4 Rechtsbescherming

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens blijkt dat,²² ondanks kritiek van de Raad van State (aanvankelijk) werd beoogd de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen geheel uit te sluiten.²³ Dit gold zowel voor de onderdelen van de besluiten die te kwalificeren zijn als algemeen verbindende voorschriften als voor die onderdelen die als beschikking zijn aan te merken. Als reden hiervoor werd gegeven dat beide besluiten zowel elementen bevatten die het karakter hebben van een algemeen verbindend voorschrift, als elementen die het karakter hebben van een beschikking. Tegen algemeen verbindende voorschriften stelt de Awb géén beroep op de bestuursrechter open. Omdat het onwenselijk is de rechtsbescherming te verdelen over meerdere rechters is, in lijn met de Schipholwet,²⁴ de keuze gemaakt beroep op

9 Luchthavenregelingen voor luchthavens van nationale betekenis worden vastgesteld bij ministeriële regeling, luchthavenregelingen voor luchthavens van regionale betekenis worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

10 Met dat verschil dat de geluidbelasting door opstijgende en landende vliegtuigen op militaire luchthavens nog steeds wordt uitgedrukt in de zogenaamde Kosteneenheden, zie artikel 3 Besluit militaire luchthavens.

11 *Kamerstukken II, 2005/2006, 30452, 3, p. 14*: 'De bijzondere positie van de militaire luchthavens brengt namelijk met zich mee dat de voor de burgerluchthavens gekozen uitgangspunten, zoals dat inzake decentralisatie, niet zonder meer toepasbaar zijn op militaire luchthavens.' Zie verder p. 43 en 44 MvT.

12 De andere militaire luchthaven waar structureel commercieel burgerluchtvaartverkeer plaatsvindt, is Maritiem Vliegveld De Kooy.

13 Zie bijvoorbeeld het besluit van de Minister van Defensie (handelend in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu) van 31 oktober 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 31520, dat in feite 'hangt' onder het Luchthavenbesluit Eindhoven voor Vliegbasis Eindhoven van 26 september 2014, *Stb.* 2014, 356. De vergunning burgermedegebruik is inmiddels gewijzigd bij besluit van de Minister van Defensie van 28 december 2015, *Stcrt.* 2015, 47829.

14 Zie artikel 8.43, tweede lid Wet luchtvaart voor de regionale luchthavens.

15 Zie de artikelen 8.17, vijfde lid onder b, 8.44, eerste lid, onder a, 8.70, tweede lid en 10.17, tweede lid Wet luchtvaart.

16 Artikel 8.44 lid 1 sub b Wet luchtvaart. Op grond van artikel 8.70 tweede lid Wet luchtvaart zijn deze artikelen ook van toepassing op luchthavens van nationaal belang.

17 Runway End Safety Area.

18 Artikel 8.44 lid 3 Wet luchtvaart.

19 Artikel 8.5 Wet luchtvaart, via artikel 8.47 lid 2 en 8.70 lid 2 Wet luchtvaart ook van toepassing op luchthavens van nationale en regionale betekenis.

20 Voor de luchthavenregeling gelden grosso modo dezelfde regels, zie artikel 8.64 Wet luchtvaart, met dat verschil dat de in de luchthavenregeling opgenomen regels of grenswaarden op grond van lid 3 in ieder geval moeten bevorderen dat niet wordt voldaan aan het criterium op grond waarvan volgens artikel 8.1a, derde lid, Wet luchtvaart vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist.

21 Zie ook ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1340 (*Luchthaven Zandpad Breukelen*).

22 *Kamerstukken II, 2005/2006, 30452, 3, p. 40* en p. 309.

23 *Kamerstukken II, 2005/2006, 30452, 4*. Naar de mening van de Raad van State overtuigt deze motivering niet en wordt voorbijgegaan aan de ernstige bezwaren die uitsluiting van het beroep op de bestuursrechter oproept. Met name het luchthavenbesluit heeft belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke indeling in het gebied rondom de luchthaven en het woon- en leefklimaat van degenen die in de buurt van de luchthaven wonen.

24 De besluitvorming over Schiphol was reeds in de Wet luchtvaart opgenomen. Zie de wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, ook wel "de Schipholwet" genoemd (*Stb.* 2002, 374). Toen is gekozen voor het systeem van besluitvorming middels een algemene maatregel van bestuur, zonder beroepsmogelijkheid.

de bestuursrechter uit te sluiten en staat alleen beroep open bij de burgerlijke rechter, aldus de memorie van toelichting. Erg overtuigend is deze redengeving natuurlijk niet. Zo bestaat wel meer besluitvorming over ruimtelijke en/of infrastructurele ontwikkelingen; te denken valt bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen en tracébesluiten. Tegen dergelijke besluiten staat ook beroep bij de bestuursrechter open. De uitsluiting van de mogelijkheid van beroep stuitte dan ook op veel verzet in de Tweede Kamer.²⁵ Uiteindelijk werd in artikel 12.1 Wet luchtvaart opgenomen dat tegen alle luchthavenbesluiten (met uitzondering van Schiphol) en luchthavenregelingen beroep openstond bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder te noemen: 'ABRvS' of 'de Afdeling').

Met de wijziging van de Crisis- en herstelwet²⁶ is deze regeling wederom aangepast.²⁷

De besluiten tot vaststelling van het luchthavenverkeersbesluit voor Schiphol, het luchthavenindelingbesluit voor Schiphol, de luchthavenbesluiten ten aanzien van de luchthavens Rotterdam, Lelystad en Eindhoven en de luchthavenbesluiten voor de militaire luchthavens zijn uitgesloten van beroep. Achtergrond van deze wetswijziging is dat deze luchthavens volgens het kabinet tezamen zorg dragen voor het realiseren van optimale internationale bereikbaarheid van het internationale netwerk van verbindingen en het daarmee samenhangende internationale vestigingsklimaat. Deze luchthavens bedienen deels dezelfde markt van herkomst- en bestemmingsverkeer en zijn in staat om complementaire functies te hebben voor het netwerk. Gezamenlijk dragen deze luchthavens bij aan de economische ambities van Nederland en aan de ruimtelijk-economische ambities van de regio's waarin de luchthavens liggen. Ook wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Aldersadvies Schiphol en het Aldersakkoord. Kortom, de wetgever achtte het niet gewenst dat voor Schiphol en de andere drie hierboven genoemde luchthavens verschillende juridische regimes zouden gelden.²⁸ Deze argumenten waren kennelijk voldoende steekhoudend voor de wetgever om alsnog besluitvorming voor de luchthavens Rotterdam, Lelystad en Eindhoven uit te sluiten van beroep.

Tegen alle andere besluiten tot vaststelling van een luchthavenbesluit of een luchthavenregeling staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling.

2.5 (Gedeeltelijke) decentralisatie van besluitvorming

Eén van de belangrijkste kenmerken van de Wet luchtvaart is dat de taken en bevoegdheden voor de meeste burgerluchthavens zijn gedecentraliseerd naar provinciaal niveau.

Was onder de 'oude' Luchtvaartwet het Rijk (de Minister van Verkeer en (toen nog) Waterstaat) het bevoegd gezag voor alle burgerluchthavens in Nederland, nu is dat alleen nog maar zo waar het gaat om Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis.²⁹ Dit betekent dat waar het gaat om luchthavens van regionale betekenis, de provincie besluit over de gebruikruimte van deze luchthavens en daarbij een integrale belangenafweging dient te maken.³⁰

Ik merk op dat niet alle bevoegdheden voor de besluitvorming rond luchthavens van regionale betekenis zijn gedecentraliseerd. Bevoegdheden met betrekking tot het luchtruim, de interne veiligheid en de beveiliging van luchthavens blijven bij het Rijk. Reden daarvoor is dat deze onderwerpen uniforme (al dan niet internationaal bepaalde) regelgeving vereisen. Dit betekent ook dat de rol van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) niet is gewijzigd. De provincies worden wel betrokken bij wijzigingen van routes in de nabijheid van regionale luchthavens.³¹

3. Doorwerking luchthavenbesluit in bestemmingsplan

Een luchthavenbesluit heeft de werking van een voorbereidingsbesluit en kent een directe doorwerking naar aanpassingen van het bestemmingsplan of de toetsing van bouwplannen binnen het beperkingengebied.³² Meer concreet houdt dit in dat binnen de contouren van het beperkingengebied beperkingen gelden ten aanzien van bijvoorbeeld de aanwezigheid van woningen of een verbod op nieuwbouw van woningen en andere geluidgevoelige of anderszins kwetsbare objecten. Ruimtelijke beperkingen kunnen ook gelegen zijn in maximale bouwhoogten of een verbod op bestemmingen met een vogel aantrekkende werking. Omdat het luchthavenbesluit geldt als voorbereidingsbesluit, dienen vanaf het moment van inwerkingtreding van het luchthavenbesluit, aanvragen voor omgevingsvergunningen die zich niet verdragen met het luchthavenbesluit te worden aangehouden. Op grond van artikel 8.8, derde lid Wet luchtvaart dient de gemeenteraad binnen een jaar na inwerkingtreding van het luchthavenbesluit een bestemmingsplan vast te stellen dat in overeenstemming is met het luchthavenbesluit. Op grond van artikel 8.10 Wet luchtvaart, dat via de schakelbepalingen artikel 8.70, tweede lid, 47, eerste lid, en 10.17, zesde lid, Wet luchtvaart van toepassing is op alle luchthavens in Nederland, is artikel 3.8, eerste lid, onderdeel d van de Wro niet van toepassing voor zover het ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in de uitvoering van een luchthavenbesluit. Met

25 Kamerstukken II 2005/2006, 30 452, 3, p. 12). Naar aanleiding van een (gewijzigd) amendement (Kamerstukken II 2005/2006, 30 452, 18; Handelingen II 2007/2008, 30 452, 15, p. 1030-1031).

26 Artikel 3.3 Wijziging Crisis- en herstelwet en diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, Stb. 2013, 144.

27 Zie bijlage 2, artikel 1 en 2, bij de Algemene wet bestuursrecht.

28 Kamerstukken II, 2011/2012, 33 135, 3, p. 45 en 46.

29 Voor militaire luchthavens blijft het Rijk bevoegd gezag. Onder de oude Luchtvaartwet was dat de Minister van Defensie in samenspraak met de Minister van (toen) Verkeer en Waterstaat.

30 ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1340.

31 Kamerstukken II, 2005/2006, 30452, 3, p. 6 e.v.

32 De artikelen 8.8 tot en met 8.12 Wet luchtvaart regelen de doorwerking van de diverse ruimtelijke bepalingen uit het luchthavenbesluit en de mogelijkheid om daarvan ontheffing te verlenen. Deze artikelen gelden via artikel 8.47 lid 2 en 10.17 lid 6 Wet luchtvaart ook voor de andere luchthavens met een luchthavenbesluit.

andere woorden: er kunnen geen zienswijzen worden ingediend tegen delen van het ontwerpbestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenbesluit betreffen. Dat heeft, gelet op artikel 8:1 en 8:6 Awb en artikel 2 van bijlage 2 Awb en artikel 6:13 Awb tot gevolg dat belanghebbenden evenmin in beroep kunnen komen tegen de onderdelen van het bestemmingsplan die zien op uitvoering van het luchthavenbesluit. In het luchthavenbesluit wordt de ruimtelijke afweging gemaakt om bepaalde functies in het beperkingengebied te verbieden dan wel te beperken. Daar waartegen een luchthavenbesluit of luchthavenregeling beroep openstaat, dienen beroepsgronden die betrekking hebben op de ruimtelijke indeling van het gebied, dan ook in de beroepsprocedure tegen het luchthavenbesluit naar voren te worden gebracht.

Onder de oude Luchtvaartwet gold een vergelijkbaar systeem. Besluitvorming over luchthavens geschiedde in twee, aan elkaar gekoppelde en gelijktijdig te nemen besluiten. In de eerste plaats het aanwijzingsbesluit (ook wel het A-besluit genoemd) waarin de luchthaven als zodanig werd 'aangewezen' met daarin voorschriften in verband met het luchtzijdig gebruik van de luchthaven. Tegelijkertijd werd een besluit vastgesteld, waarin toepassing werd gegeven aan artikel 26 van de (oude) Luchtvaartwet in samenhang met artikel 4.4, eerste lid onder a Wet ruimtelijke ordening, het zogenaamde RO-besluit. Met dat besluit werd aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de betreffende luchthaven was gelegen een aanwijzing gegeven om het bestemmingsplan aangepast vast te stellen conform de daarbij gegeven voorschriften in het RO-besluit.³³

In haar uitspraak van 15 februari 2012 overwoog de Afdeling naar aanleiding van beroepen die waren ingesteld tegen een bestemmingsplan, dat was vastgesteld om uitvoering te geven aan het RO-besluit op grond van de oude Luchtvaartwet, dat het bestemmingsplan is vastgesteld ter uitvoering van het RO-besluit en dat geen beroepsgronden kunnen worden aangevoerd die grond vinden in bedenkingen tegen het aanwijzingsbesluit en het RO-besluit. Aangenomen mag worden dat deze lijn in de jurisprudentie zal worden voortgezet, waar het gaat om luchthavenbesluiten op grond van de Wet luchtvaart.³⁴

Wat betekent dit echter als tegen het luchthavenbesluit geen beroep mogelijk is, zoals bij enkele luchthavens van nationale betekenis het geval is? Betekent dit, gelet op het bepaalde in artikel 8.10 Wet luchtvaart, dat tegen de onderdelen van het bestemmingsplan waarin uitvoering wordt gegeven aan het luchthavenbesluit ook geen beroep bij de bestuursrechter openstaat?

Dit werd betoogd door de raad van Lelystad, in reactie op beroepen van een aantal omwonenden van de luchthaven

Lelystad en de Vogelbescherming, tegen het bestemmingsplan "Lelystad – Uitbreiding luchthaven", dat door de raad van Lelystad was vastgesteld ter uitvoering van de in artikel 8.8 lid 3 Wet luchtvaart neergelegde verplichting. Volgens de raad zijn appellanten aangewezen op de burgerlijke rechter. Appellanten meenden echter dat artikel 8.10 Wet luchtvaart tekstueel moet worden uitgelegd: het artikel ziet slechts op het uitsluiten van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, niet op het uitsluiten van de mogelijkheid van beroep. De Afdeling bespreekt in haar uitspraak van 18 januari 2017 uitvoerig de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.10 Wet luchtvaart. Artikel 8.10 Wet luchtvaart is reeds geïntroduceerd in de Schipholwet, aanvankelijk genummerd als artikel 8.35. De keuze van de wetgever om niet te voorzien in een beroepsmogelijkheid tegen delen van het bestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenbesluit was om dubbele beroepsprocedures te voorkomen. Aanvankelijk was in het wetsvoorstel voor de Schipholwet bepaald dat een belanghebbende tegen het luchthavenindelingbesluit beroep kon instellen. De wetgever wenste te voorkomen dat onderdelen van het luchthavenindelingbesluit in het kader van de procedure tegen het bestemmingsplan opnieuw onderwerp van rechterlijke toetsing zouden worden.³⁵ Gedurende het wetgevingsproces werd echter beroep op de bestuursrechter uitgesloten, met als motivering dat het een honorering is van de door 'de (Tweede) Kamer geformuleerde wens van het primaat van de politiek' en dat deze wijziging niet tot gevolg heeft dat het de burger onmogelijk zou worden gemaakt om een rechterlijk oordeel over de besluiten te vragen, omdat de burgerlijke rechter in dat geval als restrechter zal optreden.³⁶ Hieruit blijkt dat de wetgever ervoor heeft gekozen om het artikel in stand te laten ook nadat het beroep tegen het luchthavenindelingbesluit voor Schiphol werd uitgesloten. De keuze om de bepaling, die tot doel had dubbele beroepsprocedures te voorkomen, in stand te laten, is in de betreffende nota van wijziging niet gemotiveerd. In het wetsvoorstel RBML heeft de wetgever voor de andere luchthavens van nationale betekenis bij de motivering van zijn keuze om aan te sluiten bij het voor Schiphol geldende regime vergelijkbare argumenten gehanteerd, waar het gaat om de keuze om beroep tegen luchthavenbesluiten uit te sluiten.³⁷ In de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt niet ingegaan op artikel 8.10 in samenhang met de keuze om het luchthavenbesluit uit te zonderen van toetsing door de bestuursrechter.

Op basis van de bestudering van de wetsgeschiedenis, die volgens de Afdeling bovendien in strijd is met de letterlijke test van artikel 8.10 Wet luchtvaart, komt de Afdeling tot de door de gemeenteraad voorgestane uitleg van de bepaling, leidt tot een verstrekkende uitzondering op de hoofdregel dat tegen bestemmingsplannen beroep openstaat bij de Afdeling. Uit de wetsgeschiedenis volgt volgens de

33 Op grond van artikel 37 van de toenmalige Wet op de ruimtelijke Ordening (WRO).

34 ECLI:NL:RVS:2012:BV5094.

35 *Kamerstukken II 2001/2002*, 27 603, 3, p. 14.

36 *Zesde nota van wijzigingen, Kamerstukken II, 2001/2002*, 27 603, 61, p. 3.

37 *Kamerstukken II, 30 452*, 3, p. 109.

Afdeling dat het voorstel van de Schipholwet ten doel had dubbele beroepsprocedures bij de bestuursrechter te voorkomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de wetgever 'in ieder geval aanvankelijk' zeker niet beoogd dat noch tegen het luchthavenindelingbesluit noch tegen het latere bestemmingsplan beroep bij de bestuursrechter zou openstaan. De enkele omstandigheid dat artikel 8.10 (toen nog genummerd als 8.35) in de zesde nota van wijziging is gehandhaafd, acht de Afdeling onvoldoende om te oordelen dat de wetgever ook het beroep tegen het bestemmingsplan waarin het luchthavenbesluit wordt opgenomen, uit te sluiten. Naar het oordeel van de Afdeling had de wetgever, indien dát de bedoeling zou zijn, bij wijziging van de Wet luchtvaart toen het juridisch regime van Schiphol werd uitgebreid naar de overige luchthavens van nationale betekenis, het artikel kunnen aanpassen. Dat is niet gebeurd.

Op grond van deze – wat gekunstelde uitleg van de wetsgeschiedenis – komt de Afdeling tot het oordeel, dat appellanten wel ontvankelijk zijn in hun beroep tegen het bestemmingsplan voor zover dit strekt ter uitvoering van het luchthavenbesluit.³⁸ Het beroep van één van de appellanten had betrekking op de gevolgen van het gebruik van de start- en landingsbaan voor de fysieke veiligheid ter plaatse van het perceel van appellant. Appellant vreesde voor een mogelijke aanvaring van een vliegtuig met de windturbine op zijn perceel. De externe veiligheidsrisico's van het gebruik van de start- en landingsbaan zouden volgens deze appellant niet deugdelijk zijn onderzocht. Het beroep van een andere appellant was gericht tegen de gevolgen van de naderingsverlichting die onder ander geplaatst diende te worden op zijn gronden. Ten slotte kwam Vogelbescherming op tegen de gevolgen van het beperkingengebied voor de realisatie van nieuwe vogel aantrekkende bestemmingen voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Deze beroepsgronden zijn alle inhoudelijk door de Afdeling behandeld.

De uitspraak van de Afdeling laat zien dat, ondanks de pogingen van de wetgever om beroep tegen een luchthavenbesluit uit te sluiten, (in ieder geval) een groot deel van de beroepsgronden die tegen het luchthavenbesluit hadden kunnen worden ingediend, als daartegen beroep zou hebben opengestaan, alsnog via de band van het bestemmingsplan ter uitvoering van datzelfde luchthavenbesluit aan de orde kunnen worden gesteld. Dat lijkt mij terecht.³⁹

4. Belanghebbende

Voor de beantwoording van de vraag wie belanghebbende is bij een luchthavenbesluit of luchthavenregeling, sluit de Afdeling aan bij haar recente uitspraak van 23 augustus 2017

omtrent de invulling van het belanghebbende-begrip.⁴⁰ Belanghebbenden zijn degenen die gevolgen van enige betekenis ondervinden van de activiteit. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren: afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

In haar uitspraak van 15 november 2017 oordeelde de Afdeling over beroepen tegen het door Provinciale Staten van Overijssel vastgestelde luchthavenbesluit Twente Airport. De Afdeling overwoog dat indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, deze norm niet bepalend is voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit.⁴¹ Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, komt de vraag of aan die norm wordt voldaan aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep. De kring van belanghebbenden kan verschillen naar gelang de aard van het besluit. Provinciale Staten hadden betoogd dat appellanten, met uitzondering van een bewoner die enig zicht had op het luchthaventerrein, niet als belanghebbenden konden worden beschouwd. De Afdeling merkt in dat verband op dat het in geding zijnde besluit, dat vliegverkeer van en naar Twente Airport regelt, naar zijn aard een aanzienlijk grotere ruimtelijke uitstraling heeft dan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan.⁴² De Afdeling achtte relevant dat het geluid van vliegtuigen ter plaatse van de betreffende woningen duidelijk tot zeer duidelijk hoorbaar was en dat daarom niet kon worden staande gehouden dat de gevolgen dermate gering zijn dat een persoonlijk belang ontbreekt.

5. Milieueffectrapport

Op grond van de Bijlage onderdeel C 6.1 bij het Besluit milieueffectrapportage dient een milieueffectrapport te worden opgesteld voor een luchthavenbesluit als die luchthaven de beschikking krijgt over een start- en landingsbaan van 2.100 meter of meer. De jurisprudentie over luchthavens toont aan dat het niet eenvoudig is een milieurapport op te stellen dat de toets van de Afdeling kan doorstaan.

Zo strandde het aanwijzingsbesluit voor Lelystad Airport dat beoogde invulling te geven aan de eerste fase van de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad tot 'business airport'.⁴³ Deze eerste fase was bedoeld om de lichtere segmenten van de general aviation van Schiphol naar Lelystad

38 ECLI:NL:RVS:2017:129, *M en R* 2017/53, m.nt. M.M. Kaajan.

39 Of het gewenst is dat de Raad die geen andere keuze heeft dan een bestemmingsplan vast te stellen, en dus geen planologische afweging heeft kunnen maken, de in het luchthavenbesluit gemaakte keuzes bij de rechter moet verdedigen, is een andere zaak. Dit is wel het gevolg van de door de wetgever gemaakte keuze.

40 ECLI:NL:RVS:2017:2271.

41 ECLI:NL:RVS:2017:3126, *Module Ruimtelijke ordening* 2017/7878, met annotatie van G. van den End.

42 De Afdeling verwijst meer concreet naar de uitspraak van 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1869, waarin een beroep tegen een planologische regeling voor het veiligheidscentrum 'Twente Safety Campus' aan de orde was en waarin de Afdeling overwoog dat omwonenden, die op ongeveer 250 meter afstand of meer van de gronden van het plangebied wonen en geen zicht hebben op het veiligheidscentrum, geen belanghebbenden zijn.

43 ABRvS 5 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7220, *M en R* 2004/43.

te verplaatsen, teneinde de druk op Schiphol te verminderen. In fase 2 zou de luchthaven verder ontwikkeld worden tot een kleine luchthaven met een belangrijk accent op zakelijk gebruik, waar ook de snellere en zwaardere categorieën zakelijk en taxiverkeer van Schiphol zouden kunnen worden ontvangen. In de tweede fase zou de startbaan worden verlengd van 1250 meter tot maximaal 1600 tot 1800 meter. Voor fase 1 gold geen MER (beoordelings)plicht.⁴⁴ Ten behoeve van de besluitvorming over de tweede fase zou een milieueffectrapport worden opgesteld. De Afdeling gaat hier niet in mee en overweegt dat fase 1 niet op zichzelf staat maar deel uitmaakt van de totale ontwikkeling van vliegveld Lelystad tot business airport, welke ontwikkeling verband houdt met de uitplaatsing van het segment general aviation van Schiphol naar Lelystad. Deze totale ontwikkeling is vanaf het begin van het besluitvormingsproces beoogd. Ten tijde van de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit werd voorzien dat de besluitvorming over de tweede fase van de ontwikkeling in 2004 zou worden afgerond. De Afdeling is dan ook van oordeel dat voor de toepassing van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (wijziging 1999) de ontwikkeling van vliegveld Lelystad die in twee fasen wordt uitgevoerd, dient te worden gezien als één samenhangende activiteit. Dit betekent dat voor de beoordeling van de m.e.r.- (beoordelings)plicht niet alleen moet worden gelet op de met het bestreden besluit beoogde eerste fase van de ontwikkeling van vliegveld Lelystad, maar ook op de voorzienbare verdere ontwikkeling van vliegveld Lelystad in de tweede fase.

6. De milieueffecten van het luchtzijdige gebruik van luchthavens

6.1 Geluid

De grenswaarden voor geluid, die in het luchthavenbesluit moeten worden opgenomen,⁴⁵ definiëren de maximale geluidruimte waarbinnen een luchthaven moet opereren. De grenswaarden worden vastgelegd in handhavingspunten. De hoogte van de grenswaarden en de omvang van een beperkingengebied worden bepaald door het gebruik van een luchthaven dat het bevoegde gezag wil toestaan. De grenswaarden in handhavingspunten mogen niet worden overschreden. Zo weten de exploitant, de gebruikers, de luchtverkeersdienstverlener en de omgeving welke maximale hoeveelheid geluid er op jaarbasis geproduceerd mag worden. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) handhaaft op deze grenswaarden. In artikel 3, tweede lid, Besluit burgerluchthavens is voor de berekening van de geluidbelasting het gebruik van de geluiddo-

sismaat Lden voorgeschreven.⁴⁶ Hoe de grenswaarden in Lden en de Lden-contouren moeten worden berekend, is vastgelegd in de Regeling Burgerluchthavens.

In het verleden is regelmatig geageerd tegen de gebruikte systematiek om de hoeveelheid geluid modelmatig te berekenen in plaats van te meten. Daarbij werd ook aangevoerd dat het meten van geluid een beter beeld zou geven van de daadwerkelijk ervaren geluidbelasting. Dergelijke bezwaren hebben nooit gehoor gevonden bij de Afdeling, omdat berekenen nu eenmaal de wettelijke methodiek is. Wel heeft de Afdeling in haar uitspraak van 3 december 2003 geoordeeld dat, indien een model niet voldoende de werkelijke geluidbelasting door landende en stijgende vliegtuigen benadert, het enkele gebruik ervan niet toereikend is om aan het bepaalde bij (het toen nog geldende) artikel 25, eerste lid, Luchtvaartwet te voldoen.⁴⁷ Deze zaak betrof het aanwijzingsbesluit op grond van de oude Luchtvaartwet voor Groningen Eelde Airport. In het model voor de berekening van geluidbelasting was een zogenaamde 65 dB(A) afkap opgenomen. Die afkap hield in dat indien de geluidbelasting in een netwerkpunt op een bepaald moment 65 dB(A) of minder bedroeg, deze geluidhoeveelheid niet werd meegenomen bij de berekening van de geluidhoeveelheid. De aanvankelijke reden om de 65 dB(A) afkap te hanteren, was dat de geluidgegevens van vliegtuigen in het algemeen niet werden gegeven beneden de 65 dB(A), gewoonweg omdat de vliegtuigen in de tijd van het opstellen van het berekeningsvoorschrift in de tweede helft van de jaren 70 erg veel lawaai maakten. Nadien zijn vliegtuigen substantieel stiller geworden, waardoor een geluidbelasting lager dan 65 dB(A) ook relevant werd. Door het rekenvoorschrift niet aan te passen, gaf het model de werkelijkheid niet voldoende weer en had de minister het model niet mogen gebruiken voor de geluidbelastingsberekeningen, aldus de Afdeling. Het besluit werd daarom vernietigd.

Als fouten worden gemaakt in invoergegevens voor geluidberekeningen, dan geeft het MER de effecten van het voorgenomen gebruik van een luchthaven niet juist weer. Dit bleek het geval te zijn bij de geluidberekeningen die waren uitgevoerd in het MER dat ten grondslag lag aan het luchthavenbesluit 2015 voor Lelystad Airport. Een aantal jaren nadat dit was vastgesteld, bleek dat de invoergegevens met betrekking tot de stuwkracht van de landende vliegtuigen van één type vliegtuig en het hoogteprofiel van landende vliegtuigen niet juist waren. Het gevolg daarvan kan natuurlijk zijn dat de vastgestelde grenswaarden in de handhavingspunten en/of het beperkingengebied voor geluid (en externe

44 Verweerders hadden daartoe overwogen dat het ontwerp A-besluit ter inzage heeft gelegen voor 14 maart 1999, zodat ingevolge het bepaalde in artikel II van het Besluit van 7 mei 1999, het recht zoals dat geldt voor 14 maart 1999 van toepassing is. Op grond van dat recht gold geen m.e.r.- (beoordelings)plicht voor de met het A-besluit beoogde activiteit.

45 Zie de artikelen 8.17, vijfde lid onder b, 8.44, eerste lid, onder a, 8.70, tweede lid en 10.17, tweede lid Wet luchtvaart.

46 Met de introductie van de Lden als dosismaat voor de geluidbelasting wordt aangesloten bij een door de EG-richtlijn inzake de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai ingegeven ontwikkeling om binnen Europa te komen tot één uniforme dosismaat voor het vaststellen van de geluidbelasting van luchtvaart, industrie en weg- en spoorwegverkeer. Richtlijn nr. 2002/49/EG, PbEG L 189. Lden is een Europese dosismaat voor al het geluid. De Lden vervangt de Ke-dosismaat voor de grote luchtvaart en de Bkl-dosismaat voor de kleine luchtvaart, die golden op grond van de oude Luchtvaartwet.

47 ECLI:NL:RVS:2003:AN9219.

veiligheid) niet kloppen. De constatering heeft dan ook geleid tot het opstellen van een geactualiseerd MER en het opstellen van een gewijzigd (ontwerp) luchthavenbesluit.⁴⁸

6.2 Externe veiligheid

Als gezegd kan een luchthavenbesluit tevens regels of grenswaarden bevatten die noodzakelijk zijn met het oog op het externe veiligheidsrisico. Op grond van het Besluit burgerluchthavens geldt binnen de 10⁻⁶ plaatsgebonden risicocontour een nieuwbouwverbod. Binnen de 10⁻⁶ plaatsgebonden risicocontour is nieuwbouw van gevoelige bestemmingen niet toegestaan.

6.3 Luchtkwaliteit

Op grond van artikel 5.16, tweede lid, Wet milieubeheer dienen bestuursorganen bij de uitoefening van de in dit artikel lid genoemde bevoegdheden rekening te houden met de effecten op de luchtkwaliteit. Merkwaardigerwijs staan luchthavenbesluiten niet op de limitatieve lijst van artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dat betekent dat op grond van de Wet milieubeheer bij besluitvorming over luchthavenbesluiten geen rekening hoeft te worden gehouden met de grenswaarden voor luchtkwaliteit.⁴⁹ Ook de Wet luchtvaart schrijft dit niet voor. De Afdeling heeft dit nog eens bevestigd in haar uitspraak van 6 juli 2011.⁵⁰

Niettemin wordt over het algemeen in een MER, dat wordt opgesteld in verband met een vast te stellen luchthavenbesluit, wel onderzocht wat de effecten op luchtkwaliteit zijn en wordt veelal in het kader van het te nemen luchthavenbesluit beoordeeld of de gevolgen van de voorgenomen activiteit voor de luchtkwaliteit naar het oordeel van het bevoegd gezag aanvaardbaar zijn.⁵¹ Voor zover mij bekend, is het tot nu toe nooit uit onderzoeken ten behoeve van voorgenomen besluiten op luchthavenbesluiten of luchthavenregelingen gebleken dat de voorgenomen activiteit leidde tot overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit.⁵²

De Wet luchtvaart maakt het wel mogelijk om een of meer grenswaarden met het oog op de lokale luchtverontreiniging op te nemen in het luchthavenbesluit (artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart). Het artikel maakt het dus mogelijk om ten aanzien van een bepaalde stof voor te schrijven dat als gevolg van het gebruik van de luchthaven niet meer dan een bepaalde hoeveelheid mag worden geëmitteerd. Tot op heden zijn dergelijke grenswaarden nooit in luchthavenbesluiten opgenomen. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat, zoals hiervoor al aangegeven, het

gebruik van luchthavens op zichzelf niet leidt tot overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit. Hoe dan ook, kennelijk is dit geen onderwerp waar in milieueffectrapporten voor luchthavens aandacht aan wordt besteed.

6.4 Natuur

Opstijgende en landende vliegtuigen kunnen effecten hebben op in de nabijheid van een luchthaven liggende natuurgebieden en/of in de omgeving van de luchthaven voorkomende beschermde soorten als bedoeld in de Wet natuurbescherming. Mogelijk is voor de in het luchthavenbesluit te vergunnen activiteit een vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming vereist.

De Afdeling heeft zich in vaste jurisprudentie onder de oude Natuurbeschermingswet 1998 steeds op het standpunt gesteld dat voor zover op Natura-2000 gebieden het regime van de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing was, de vraag of voor de uitvoering van het luchthavenbesluit een vergunning nodig is op grond van die wet,⁵³ aan de orde dient te komen in een eventueel te voeren procedure op grond van die wet.⁵⁴ Niettemin heeft de Afdeling steeds overwogen dat daaraan niet afdoet, dat verweerders het bestreden besluit niet hadden kunnen nemen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Natuurbeschermingswet 1998 aan de uitvoering van het luchthavenbesluit in de weg staat.⁵⁵ Concreet betekent dit dat in het kader van het vaststellen van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling altijd onderzocht zal moeten worden wat de versturende effecten van vliegtuiggeluid zijn op dieren.⁵⁶ Andere effecten zoals vernietiging van natuur als gevolg van ruimtebeslag, verdroging en vernatting vanwege veranderingen in de waterhuishouding, barrièrewerking en stikstofdepositie dienen ook te worden onderzocht. Voor zover de (uitbreiding van) een luchthaven is opgenomen in het Programma Aanpak Stikstof, is de stikstofdepositie beoordeeld aan de hand van het toetsingskader zoals vastgelegd in het Programma Aanpak Stikstof (PAS).⁵⁷ Met de recente uitspraak van de Afdeling over het PAS zal dat echter niet meer mogelijk zijn.⁵⁸ Deze uitspraak heeft ook gevolgen voor de besluitvorming over Lelystad Airport. De groei van Lelystad Airport tot 45.000 vliegtuigbewegingen

48 Het ontwerp van dit besluit heeft conform artikel 8.71 Wet luchtvaart van 11 januari tot en met 21 februari 2019 ter inzage gelegen.

49 De grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd in titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) en bijlage 2 Wet milieubeheer. De grenswaarden gelden voor de in bijlage 2 beschreven stoffen.

50 ECLI:NL:RVS:2011:BR0565.

51 Zie bijvoorbeeld Luchthavenbesluit Lelystad Airport, *Stb.* 2015/130.

52 Dat neemt overigens niet weg dat luchthavens wel degelijk een negatief effect op de luchtkwaliteit (in de omgeving van de luchthaven) hebben. Er zijn en worden verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de gezondheidseffecten van luchthavens op omwonenden.

53 Of: onder de 'oude' Luchtvaartwet: het aanwijzingsbesluit.

54 En idem voor de 'oude' Flora- en Faunawet.

55 Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3598 (*Groningen Airport Eelde*).

56 Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0565 (*luchthaven Teuge*). Uitgangspunt bij de beoordeling van vliegtuiggeluid is (nog steeds) dat verstoring van beschermde diersoorten door groot luchtverkeer niet plaatsvindt als het luchtverkeer op een hoogte van minimaal 3.000 voet overvliegt. Bij een hoogte tussen 2.000 en 3.000 voet is sprake van een lichte verstoring en bij een hoogte tussen de 1.000 en 2.000 voet is sprake van een matige verstoring. Enkele verstoring leidt nog niet tot significante effecten. Daarvan is pas sprake als dieren meerdere malen verstoord worden. Of daarvan sprake is hangt, onder meer, af van de intensiteit van het vliegverkeer.

57 Dat kon uiteraard alleen als een luchthaven op de lijst van prioritaire projecten is vermeld, zoals opgenomen in bijlage 1 bij artikel 2.5 van de Regeling natuurbescherming.

58 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, *M en R* 2019/68, m.nt. Kaajan (in deze aflevering van *M en R*).

die mogelijk moet worden gemaakt met het luchthavenbesluit dat begin 2019 in ontwerp ter inzage heeft gelegen (zie hiervoor onder 6.1) staat op de lijst van prioritaire projecten in bijlage 1 bij artikel 2.5 van de Regeling natuurbescherming. Dit betekent, gelet op de uitspraak van de Afdeling, dat bij de besluitvorming geen gebruik mag worden gemaakt van het PAS. Voor Lelystad Airport zal alsnog een passende beoordeling moeten worden gemaakt die voldoet aan de randvoorwaarden die de Afdeling stelt. Dat betekent dat de ontwikkeling van Lelystad Airport alleen zal kunnen doorgaan als uit die passende beoordeling blijkt dat zekerheid wordt verkregen dat door de ontwikkeling van Lelystad Airport de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, ondanks een toename van stikstofdepositie als gevolg van het project. Wanneer uit de passende beoordeling niet de zekerheid kan worden verkregen dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden, dan kan alleen toestemming worden verleend aan de hand van de ADC-toets. De voorgenomen ontwikkeling kan dan alleen doorgaan als is voldaan aan drie voorwaarden: er zijn geen alternatieve oplossingen (A), het project is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang (D) en de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het betreffende Natura 2000-gebied bewaard blijft.⁵⁹ Het hoeft geen betoog, dat als die situatie zich voordoet, de besluitvorming over Lelystad Airport (aanzienlijke) vertraging zal opleven.

6.5 Gezondheid

Voor gezondheid bestaat (nog) geen wettelijk toetsingskader. Niettemin stelt de Commissie m.e.r. zich op het standpunt dat de effecten op de gezondheid in het MER moeten worden onderzocht.⁶⁰ Veelal worden deze effecten bepaald met behulp van een Gezondheids Effect Screening (GES).⁶¹ De GES-methodiek houdt in dat milieueffecten in scores worden vertaald. De GES-methodiek levert een gezondheidkundige score per relevant milieuaspect op: hoe hoger de score, hoe slechter de milieugezondheidskwaliteit. Aldus kan wel inzicht worden verkregen in de gezondheidseffecten van een bepaalde kwaliteit en kan dit meewegen bij de besluitvorming. Uiteindelijk zal het aspect gezondheid een

rol spelen bij de door het bevoegd gezag te plegen belangenafweging.

7. Andere besluiten in relatie tot het luchthavenbesluit

Hiervoor is al aangestipt dat voor het in werking hebben van een luchthaven, een luchthavenbesluit of luchthavenregeling alleen niet (altijd) volstaat. Vaak zal een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist zijn.

De effecten van een luchthaven en waar deze optreden, worden mede bepaald door de ligging van de aan- en uitvliegroutes. Deze aan- en uitvliegroutes maken geen deel uit van het luchthavenbesluit,⁶² maar worden vastgelegd in de Regeling Luchtverkeersdienstverlening en de Regeling procedures en gepubliceerd in de Aeronautical Information Publication (AIP). De aan- en uitvliegroutes spelen niettemin een grote rol bij de bepaling van de milieueffecten en deze dienen daarom ook in het MER te worden onderzocht. De Afdeling beoordeelt bovendien of het bevoegd gezag bij de vaststelling van het luchthavenbesluit in redelijkheid van de routes, zoals onderzocht in het MER, heeft kunnen uitgaan.⁶³

Dat uitgangspunt leidde in de procedure tegen het aanwijzingsbesluit voor de luchthaven Lelystad tot vernietiging van dat besluit. Ten tijde van de vaststelling van het aanwijzingsbesluit waren de aan- en uitvliegroutes, waarvan in het MER werd uitgegaan, nog niet vastgesteld. De Afdeling oordeelde dat deze uiterlijk ten tijde van de vaststelling van het A-besluit vast moeten staan.⁶⁴ Indien deze niet vaststaan, is het immers niet zeker via welke routes daadwerkelijk zal worden gevlogen en is het niet mogelijk de gevolgen van het A-besluit vast te stellen en te beoordelen. Het feit dat in het MER van de voorgenomen aan- en uitvliegroutes is uitgegaan en een kaart met deze routes in een bijlage bij het A-besluit is opgenomen, is daartoe niet voldoende. De Afdeling betreft hierbij dat meerdere routevoorstellen zijn onderzocht en dat in het A-besluit weliswaar is gekozen voor het MMA, maar dat nu de daarbij behorende aan- en uitvliegroutes niet vastliggen, in beginsel ook van andere routevoorstellen gebruik kan worden gemaakt. In 2017 leidde de routestructuur rond Lelystad Airport tot grote commotie. Ten tijde van de vaststelling van het luchthavenbesluit in 2015 dat de ontwikkeling van Lelystad Airport tot een overloopluchthaven voor Schiphol mogelijk moet maken, was bij de beoordeling van de geluideffecten uitgegaan van de aan- en uitvliegroutes volgens de zogenaamde B+ variant. Deze variant leverde de minste geluidhinder op. In het luchthavenbesluit was voorts uitgangspunt dat de aansluitroutes (de routes die de aan- en uitvliegroutes met de grote internationale luchtverkeersroutes verbinden) op een

59 De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft bij brief van 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer laten weten dat gewerkt wordt aan 'oplossingen' en dat zijn afspraken wil maken met de betrokken provincies over toestemmingsverlening op korte en middellange termijn. Wat die 'oplossingen' zijn, is vooralsnog onduidelijk. Bij brief van 19 juni 2019 laat zij weten dat de focus ligt op het uitwerken van een aanpak voor de korte termijn. Voor het zomerreces vindt andere besluitvorming plaats over de gezamenlijke aanpak met andere betrokken departementen en worden de Tweede Kamer geïnformeerd over vervolgstappen van de korte termijn-aanpak.

60 Voor de aanleg, inrichting, gebruik of wijziging van het gebruik van een luchthaven als bedoeld in de Wet luchtvaart, geldt in veel gevallen een m.e.r.(-beoordelings)plicht. Zie de bijlage, onderdeel C, onder D 6.1 en 6.2 van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Voor luchthavens gaat het om een project-MER in voorbereiding op een luchthavenbesluit of luchthavenregeling.

61 De Gezondheidseffectscreening (GES) is in 2000 ontwikkeld voor de GGD'en in opdracht van de Ministeries van (destijds) VWS en VROM.

62 ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8789 (Schiphol).

63 ABRvS 13 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC4231 (Maastricht Aachen Airport), *M en R* 2009/5, m.nt. J.M. Verschuuren, *JM* 2008/58, m.nt. H.S. de Vries.

64 ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7100 (Lelystad Airport).

bepaalde hoogte zouden komen te liggen. Ten tijde van de vaststelling van het luchthavenbesluit was het luchthavenruim nog niet heringedeeld. Deze herindeling houdt onder meer verband met de ontwikkeling van Lelystad Airport en is niet eerder klaar dan in 2023. In juni 2017 werd een ontwerp (tijdelijke) aansluitroutes gepubliceerd dat uitging van routes die aanzienlijk lager liggen, dan de routes waarvan was uitgegaan in het luchthavenbesluit Lelystad Airport. Het gevolg daarvan was dat een aanzienlijk groot aantal inwoners van Gelderland, Overijssel en Drenthe geluidhinder zou ondervinden van aankomende en vertrekkende vliegtuigen van en naar Lelystad Airport. De commotie die dit heeft veroorzaakt, heeft ertoe geleid dat er ‘verbeteringen’ zijn uitgevoerd aan deze aansluitroutes. De routes zijn aangepast om woonkernen zoveel mogelijk te ontzien, terwijl naderend verkeer op een grotere hoogte zal worden gehouden.⁶⁵ De milieueffecten van de (nieuwe) tijdelijke aansluitroutes zijn in de actualisatie van het MER (zie hiervoor onder 6.1) voor Lelystad Airport toegevoegd. Uit het voorgaande blijkt wel dat de impact van een luchthaven tot ver buiten de grenzen van die luchthaven reikt.

8. Landzijdige aspecten

Niet alle activiteiten op een luchthaven worden gereguleerd via het luchthavenbesluit. Overigens kan er nog weleens discussie bestaan over de vraag wat nu precies onder de luchtzijdige en de landzijdige aspecten van een luchthaven wordt verstaan. Zo oordeelde de Afdeling dat het proefdraaien van vliegtuigmotoren (voor en na onderhoud en het indraaien na revisie) valt onder de werking van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder.⁶⁶ Bezien zal dan ook steeds moeten worden of voor dergelijke activiteiten een omgevingsvergunning milieu nodig is.

Het taxiën van vliegtuigen en het uitvoeren van testprocedures (proefdraaien aan de kop van de startbaan, de zogenaamde run-up procedure) vallen echter wél weer onder het opstijgen en landen, omdat deze onderdeel uitmaken van de start- en landingsprocedures.⁶⁷

Een luchthaven is dus (ook) een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. De grondgebonden activiteiten op een luchthaven hebben bijvoorbeeld geluid- (denk behalve aan het proefdraaien van vliegtuigen, aan het verkeer van en

naar de luchthaven) en externe veiligheidseffecten (denk aan opslag van vliegtuigbrandstoffen). Op een luchthaven zullen ook voorzieningen moeten worden getroffen om bijvoorbeeld bodemverontreiniging tegen te gaan (door het morsen van kerosine of het ijsvrij maken van vliegtuigen). Deze aspecten worden niet gereguleerd middels de Wet luchtvaart en vallen buiten het bestek van dit artikel.

9. Slotopmerkingen

Besluitvorming over luchthavens is complex. Met dit artikel is beoogd een schets te geven van de aspecten die een rol spelen bij de besluitvorming over luchthavens. Pogingen van de wetgever om de besluitvorming ten aanzien van juist de grote luchthavens buiten het systeem van rechtsbescherming te houden, lijken niet te zijn gelukt. Via de band van het bestemmingsplan worden deze besluiten alsnog aan de rechterlijke toets onderworpen.

⁶⁵ Zie de brief d.d. 21 februari 2018 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/documenten/kamerstukken/2018/02/21/aansluitroutes-en-mer-actualisatie-lelystad-airport.

⁶⁶ ABRvS 28 juli 1998 ECLI:NL:RVS:1998:AP6461 (*Schiphol*). Een van de appellanten had aangevoerd dat het geluid veroorzaakt door proefdraaien van vliegtuigen bij de berekening van de geluidszone had moeten worden meegenomen. Zie ook ABRvS 6 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AE0183 (*Teuge*) en ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1073 (*Eindhoven Airport*).

⁶⁷ ABRvS 2 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5045. Uit de Regeling burgerluchthavens, bijlage 1, Deel 1, paragraaf 1.3 blijkt overigens dat bij de berekening van de geluidbelasting van startend en landend vliegtuigverkeer de geluidbelasting als gevolg van taxiën en proefdraaien direct voor de start buiten beschouwing wordt gelaten, omdat het in de praktijk onwaarschijnlijk is dat de effecten van taxiën en proefdraaien van invloed zijn op de berekende geluidscontouren rond luchthavens.