

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:3879

Datum uitspraak

21 december 2022

Inhoudsindicatie

GUVB en [appellant A] hebben beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Maastricht door de Kroon. Luchthaven Maastricht is een zogeheten "overige burgerluchthaven van nationale betekenis" als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart. Stichting GUVB stelt zich blijkens haar statuten ten doel om ontwikkelingen op luchthaven Maastricht die de gezondheid, het leef- en woonklimaat en de veiligheid van de inwoners van Zuid-Limburg aantasten en bedreigen, te voorkomen en te bestrijden. [appellant A] woont op korte afstand van de luchthaven. GUVB en [appellant A] kunnen zich er niet mee verenigen dat er tot nu toe geen luchthavenbesluit is. Wel geldt de tijdelijke Omzettingsregeling luchthaven Maastricht, maar die biedt volgens hen minder bescherming aan omwonenden. Zij vrezen inhoudelijk met name de gevolgen van de hoge geluidbelasting en veiligheidsrisico's.

Volledige tekst

202204206/1/R1.

Datum uitspraak: 21 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting GUVB, gevestigd te Beek, en [appellant A], wonende te Ulestraten, gemeente Meerssen,

appellanten,

en

de Kroon,

verweerder.

Procesverloop

GUVB en [appellant A] hebben beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Maastricht door de Kroon.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, die in deze procedure optreedt namens de Kroon, heeft een verweerschrift ingediend.

GUVB en [appellant A] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2022, waar [appellant A], bijgestaan door mr. M. Bekooy, advocaat te Deventer, GUVB, vertegenwoordigd door mr. M. Bekooy, en de Kroon, vertegenwoordigd door mr. D.B.G van Duren en P. Turfboer, zijn verschenen. Verder is op de zitting Maastricht Aachen Airport, vertegenwoordigd door [gemachtigde] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Luchthaven Maastricht is een zogeheten "overige burgerluchthaven van nationale betekenis" als bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart (hierna: de Wlv). Op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wlv is het verboden zo'n overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Het luchthavenbesluit voor een overige luchthaven van nationale betekenis moet op grond van artikel 8.70, eerste lid, van de Wlv worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, dus door de Kroon. Niet in geschil is dat voor de luchthaven Maastricht een luchthavenbesluit vereist is en dat zo'n luchthavenbesluit er niet is.

Deze luchthaven voert de naam Maastricht Aachen Airport. De wettelijke benaming, onder andere in de Wlv, is luchthaven Maastricht. De Afdeling gebruikt hierna die laatste benaming.

2. Voor de luchthaven Maastricht had uiterlijk op 1 november 2014 een luchthavenbesluit moeten worden vastgesteld. Dit volgt uit artikel XIII, tweede lid, van de Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens; hierna: de RBML).

De Kroon heeft op 4 oktober 2017 een luchthavenbesluit vastgesteld, maar dat besluit is niet bekendgemaakt en daarom niet in werking getreden. De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 4 december 2018 meegedeeld dat de procedure van het vastgestelde en daarna aangehouden luchthavenbesluit niet wordt voortgezet en dat een nieuwe aanvraag van de luchthaven voor een luchthavenbesluit wordt afgewacht (Kamerstukken II 2018/19, 31 936, nr. 529). De Kroon heeft vervolgens nog geen nieuw luchthavenbesluit vastgesteld.

3. GUVB stelt zich blijkens haar statuten ten doel om ontwikkelingen op luchthaven Maastricht die de gezondheid, het leef- en woonklimaat en de veiligheid van de inwoners van Zuid-Limburg aantasten en bedreigen, te voorkomen en te bestrijden. [appellant A] woont op korte afstand van de luchthaven. GUVB en [appellant A] kunnen zich er niet mee verenigen dat er tot nu toe geen luchthavenbesluit is. Wel geldt de tijdelijke Omzettingsregeling luchthaven Maastricht, maar die biedt volgens hen minder bescherming aan omwonenden. Zij vrezen inhoudelijk met name de gevolgen van de hoge geluidbelasting en veiligheidsrisico's.

4. De relevante wetgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Ontvankelijkheid van het beroep

5. De Kroon stelt dat het beroep niet-ontvankelijk is, omdat het beroepschrift onredelijk laat is ingediend in de zin van artikel 6:12, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

5.1. Op grond van artikel 6:12, eerste lid, van de Awb is een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een termijn gebonden. Op grond van het vierde lid is het beroep niet-ontvankelijk als het beroepschrift onredelijk laat is ingediend.

5.2. Zoals hiervoor is overwogen, moest de Kroon op grond van artikel XIII, tweede lid, van de RBML uiterlijk op 1 november 2014 een luchthavenbesluit voor luchthaven Maastricht vaststellen en is dat niet gebeurd.

GUVB en [appellant A] hebben beroep ingesteld bij brief van 13 juli 2022, bij de Afdeling ingekomen op 14 juli 2022, nadat zij bij brief van 23 maart 2022 een ingebrekestelling hadden verstuurd.

5.3. Tussen de brief van de minister van 4 december 2018 over het niet voortzetten van de eerdere procedure en het instellen van beroep zit een tijdsverloop van ongeveer 3,5 jaar. Tot die datum liep dus een traject tot vaststelling van een luchthavenbesluit. Daarom hadden GUVB en [appellant A] begrijpelijkerwijs pas daarna reden om op te komen tegen te late besluitvorming. Voor de beoordeling of het beroep onredelijk laat is ingesteld, is het van belang vast te stellen of GUVB en [appellant A] op het moment dat zij beroep instelden redelijkerwijs nog een besluit van de Kroon mochten verwachten. De Afdeling is van oordeel dat dit het geval is en dat het beroep daarom niet onredelijk laat is ingesteld. Hierbij betreft de Afdeling dat de minister in zijn brief van 6 april 2022, waarin hij reageert op de ingebrekestelling, aan GUVB en [appellant A] heeft laten weten dat hij zich zal inspannen om in de periode 2023-2024 tot een luchthavenbesluit voor de luchthaven Maastricht te komen. Hij heeft daarbij verwezen naar de planning die is opgenomen in de Uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota 2020-2050. Kortom: alle partijen mikken erop dat er nog een luchthavenbesluit moet komen.

5.4. Het beroep is ontvankelijk.

Het beroep inhoudelijk

6. De Kroon heeft ten onrechte niet binnen de termijn van artikel XIII, tweede lid, van de RBML een luchthavenbesluit voor luchthaven Maastricht vastgesteld. Aangezien de Kroon na de ingebrekestelling ook niet alsnog een besluit heeft genomen, is het beroep van GUVB en [appellant A] gegrond. Het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit moet worden vernietigd.

Alsnog vaststellen van een luchthavenbesluit

7. Op grond van artikel 8:55d, eerste en derde lid, van de Awb moet de Afdeling een termijn stellen waarbinnen de Kroon alsnog een besluit bekendmaakt. In bijzondere gevallen of als de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe dwingt, kan de Afdeling ook een andere voorziening treffen.

8. De Kroon heeft de Afdeling verzocht om geen termijn te stellen voor het alsnog bekendmaken van een luchthavenbesluit, maar om met toepassing van artikel 8:55d, derde

lid, van de Awb een andere voorziening te treffen. De Kroon verzoekt de Afdeling in dat verband om te bepalen dat zij, als volgende concrete stap in deze procedure, het college van gedeputeerde staten van Limburg verzoekt om met een planning te komen, direct na de afronding van de besluitvorming in de provincie Limburg over de toekomst van luchthaven Maastricht. Die besluitvorming wordt nog in 2022 verwacht. Die daarop volgende planning zou erin moeten voorzien dat luchthaven Maastricht met een aanvraag voor een luchthavenbesluit komt en dat eind 2024 een luchthavenbesluit kan worden vastgesteld. De Kroon stelt voor verder te bepalen dat zij na ontvangst van de planning binnen zes weken aangeeft welke concrete stappen zij zal zetten om bij te dragen aan het realiseren van die planning. In feite vraagt de Kroon daarmee pas een termijn opgelegd te krijgen om een volgende stap te zetten als binnen de provincie en het luchthavenbedrijf de relevante stappen zijn gezet.

De Afdeling is met VUGB en [appellant A] van oordeel dat een voorziening zoals de Kroon die vraagt, te vrijblijvend zou zijn. Zij verwijst naar haar uitspraak van 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:835](#), waarin over een vergelijkbaar voorstel van de Kroon voor de luchthaven Eelde is geoordeeld. Net als in die zaak over luchthaven Eelde, bestaat geen grond om zo'n voorziening te treffen en dus af te wijken van de hoofdregel van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb, dat een termijn wordt gesteld voor het bekendmaken van een besluit.

9. De Afdeling ziet wel aanleiding om met toepassing van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb een andere termijn te bepalen, namelijk dat de Kroon tot 1 januari 2025 de gelegenheid krijgt om alsnog een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen luchthavenbesluit bekend te maken. Daarmee wordt aangesloten bij de termijn die in de hierboven genoemde uitspraak van 23 maart 2022 is gesteld voor het alsnog bekendmaken van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde. Verder sluit die termijn aan bij het tijdpad dat is opgenomen in de Uitvoeringsagenda van de Luchtvaartnota. De minister verwijst daarnaar in zijn brief van 6 april 2022 en in het verweerschrift. In de stelling van GUVB en [appellant A] dat in dit geval geen inhoudelijke afstemming met procedures over de luchthavens Schiphol en Lelystad nodig is, ziet de Afdeling geen aanleiding om een kortere termijn te stellen. De gestelde verschillen tussen de luchthavens Eelde en Maastricht zijn niet voldoende concreet en gespecificeerd om een andere termijnstelling te rechtvaardigen.

Het is aan de Kroon om te bewaken dat het proces van besluitvorming niet tot verdere vertraging leidt. Alleen wanneer door gewijzigde omstandigheden geen luchthavenbesluit meer nodig is, kan de Kroon een besluit nemen dat inhoudt dat geen luchthavenbesluit wordt vastgesteld.

10. De Afdeling zal verder met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb bepalen dat de Kroon een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat zij in gebreke blijft de uitspraak na te leven. De hoogte van de dwangsom is afgestemd op de in de uitspraak van 23 maart 2022 vastgestelde bedragen.

11. GUVB en [appellant A] hebben de Afdeling verzocht om een voorlopige voorziening te treffen voor de geluidbelasting die wordt veroorzaakt door taxiën en proefdraaien van vliegtuigen. Zij willen graag dat in de uitspraak wordt bepaald dat die geluidbelasting tot het in werking treden van het luchthavenbesluit moet voldoen aan de geluidnormen van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De gevraagde voorziening is naar het oordeel van de Afdeling te verstrekken. Daarbij neemt zij in aanmerking dat die voorziening geen betrekking heeft op het geschil in deze procedure. In deze procedure gaat het om het niet tijdig beslissen door de Kroon. Een inhoudelijk geschil

over het toestaan van activiteiten op luchthaven Maastricht en de gevolgen daarvan voor omwonenden, is in deze zaak niet aan de orde. Gegrondverklaring van het beroep van GUVB en [appellant A] brengt ook geen verandering in de bestaande geluidssituatie. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening.

Proceskosten

12. De Kroon moet de proceskosten van GUVB en [appellant A] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit tot vaststelling van een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor luchthaven Maastricht;

III. draagt de Kroon op om uiterlijk op 31 december 2024 met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen een besluit te nemen en op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat de Kroon aan stichting GUVB en [appellant A] gezamenlijk een dwangsom verbeurt voor elke dag waarmee de hiervoor genoemde termijn voor de bekendmaking van het besluit wordt overschreden, waarbij de hoogte van de dwangsom € 1.000,00 per dag bedraagt, met een maximum van € 150.000,00;

V. veroordeelt de Kroon tot vergoeding van bij stichting GUVB en [appellant A] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de Kroon aan stichting GUVB en [appellant A] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Visser
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 december 2022

148

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:2

Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit.

Artikel 6:12

1. Indien het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit dan wel het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra:

- a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen of een van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, en
- b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

[...]

4. Het beroep is niet-ontvankelijk indien het beroepschrift onredelijk laat is ingediend.

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. De artikelen 611c en 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen.

Wet luchtvaart

Artikel 8.1

1. Luchthavens zijn te onderscheiden in:

- a. de luchthaven Schiphol,
- b. overige burgerluchthavens, en
- c. militaire luchthavens.

2. Overige burgerluchthavens zijn van regionale betekenis of van nationale betekenis. Deze luchthavens zijn van nationale betekenis indien:

- a. zij zijn gelegen buiten provinciegrenzen zoals bepaald bij of krachtens de Provinciewet, of
- b. dit bij wet is bepaald.

3. Luchthavens van nationale betekenis zijn:

[...],

c. de luchthaven Maastricht, en [...].

[...].

Artikel 8.1a

1. Het is verboden met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen, anders dan van of op een luchthaven.

2. [...]

3. Het is verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist 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 rond de luchthaven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de mate van externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting buiten het luchthavengebied bepaald die vaststelling van gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven noodzakelijk maakt. Daarbij kan worden bepaald dat voor daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

4. Het is de exploitant van een overige burgerluchthaven waarvoor vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist, verboden die luchthaven in bedrijf te hebben indien hij niet beschikt over een geldig veiligheidscertificaat. Bij algemene maatregel van bestuur kan dit verbod van toepassing worden verklaard op burgerluchthavens waarvoor vaststelling van een luchthavenregeling mogelijk is.

Artikel 8.70

1. Voor een luchthaven waarvan op grond van artikel 8.1, tweede lid, is bepaald dat deze van nationale betekenis is, wordt het luchthavenbesluit bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

[...]

Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 2008, 561)

Artikel XIII

[...]

2. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel K, van deze wet wordt een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart, vastgesteld voor burgerluchthavens die op grond van artikel 8.1, tweede lid, van die wet van nationale betekenis zijn en waarvoor op grond van artikel 8.1a, derde lid, van die wet vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist.

[...].

