

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummers: HAA 19/58 en HAA 19/171

uitspraak van de voorzieningenrechter van 12 maart 2019 op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening in de zaken tussen

mr. drs. J. Boomhouwer, te Aalsmeer, eiser

en

de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport, verweerder
(gemachtigde: mr. R.P.H. Rozenbrand).

Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiser om handhavend op te treden tegen de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) in verband met overschrijding in 2017 van de in het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem (NNHS) opgenomen vierde baanregel, meer in het bijzonder het daarin opgenomen dagmaximum van 80 vliegtuigbewegingen op de vierde baan.

Eiser heeft tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 17 april 2018 (ECLI:NL:RBAMS:2018:2443) heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening afgewezen.

Bij besluit van 16 november 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Hij heeft verder de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 februari 2019. Eiser is verschenen. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde, bijgestaan door R. Molendijk, inspecteur bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Overwegingen

1. Na afloop van de zitting is de voorzieningenrechter tot de conclusie gekomen dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De voorzieningenrechter doet daarom op grond van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet alleen uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening, maar ook op het beroep.

2. De relevante bepalingen uit de Wet luchtvaart (Wlv) en het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (het Besluit) alsmede de regels uit het NNHS met betrekking tot het strikt preferentieel vliegen en een deel van het Aldersadvies van 29 januari 2015 zijn opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

het NNHS

3.1 Tijdens het Algemeen Overleg op 6 februari 2008 heeft de Tweede Kamer aangedrongen op de ontwikkeling van een nieuw normen- en handhavingssysteem voor de luchthaven Schiphol. Aan de zogenoemde Alderstafel Schiphol (Alderstafel) is gevraagd advies uit te brengen over een nieuw systeem en de criteria voor gelijkwaardigheid. In de Alderstafel zijn de betrokken bestuurders, luchtvaartsector, omwonenden van Schiphol en het Rijk vertegenwoordigd. De Alderstafel heeft advies uitgebracht aan de Tweede Kamer. Van dit advies maakt onderdeel uit de uitwerking van een nieuw normen- en handhavingssysteem dat uitgaat van het gebruik van die banen die de minste hinder voor de omgeving met zich meebrengen. Over dit advies is overleg gevoerd in de Tweede Kamer, wat op 19 augustus 2010 heeft geresulteerd in een uitwerkingsadvies over dit nieuwe systeem, het NNHS, waarna de Alderstafel op 8 oktober 2013 een eindadvies en op 29 januari 2015 een nader advies heeft uitgebracht. Het belangrijkste verschil tussen het huidige systeem – waarin grenswaarden in handhavingpunten zijn opgenomen die richting geven aan het baangebruik in de praktijk – en het nieuwe systeem – waarin regels zijn ontworpen die het gewenste banenverbruik voorschrijven – is dat het nieuwe systeem de ongewenste, want meer hinder veroorzakende, neveneffecten van het huidige systeem met de handhavingpunten verhelpt, waardoor de afhandeling van het vliegverkeer steeds op de meest geluidpreferente manier plaatsvindt. Dit betekent dat er iedere keer zal worden gekozen voor die banen die leiden tot het laagste aantal geluidgehinderden. De regels van het NNHS moeten daardoor leiden tot een combinatie van aanvliegroutes die over minder dichtbevolkt gebied gaan, waarbij routes over dichtbevolkte woonkernen zoveel als mogelijk is, worden gemeden. Als gevolg van de regels wordt het vliegverkeer geconcentreerd en is sprake van pauzes, hetgeen voor de beleving van overlast van belang is.

3.2 In het NNHS is een aantal regels opgenomen, waaronder de vierde baanregel, die een jaarlijks gemiddeld gebruik van 40 vliegbewegingen per dag en een maximum van 80 vliegbewegingen per dag op de vierde baan voorschrijft. In het advies van de Alderstafel van 29 januari 2015 (Aldersadvies) is aangegeven dat de vierde baanregel in een aantal in dit advies omschreven gevallen niet van toepassing is.

3.3 Op 25 september 2015 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer gemeld dat ‘anticiperend’ zal worden gehandhaafd. Dit houdt in dat er bij overschrijding van de grenswaarden geen maatregel wordt opgelegd, indien blijkt dat de overschrijding het gevolg is van de toepassing van de regels uit het nieuwe systeem. Dit zal na afloop van het gebruiksjaar beoordeeld worden.

3.4 Het NNHS is tot op heden niet in werking getreden.

4. Voor Schiphol geldt als gebruiksjaar de periode van 1 november in enig jaar tot en met 31 oktober van het daarop volgende jaar.

procesbelang

5.1 Eiser woont in Aalsmeer in de nabijheid van luchthaven Schiphol. Hij stelt veel (geluids)hinder van Schiphol te ondervinden. De voorzieningenrechter stelt vast, hetgeen tussen partijen niet in geschil is, dat in het gebruiksjaar 2017 na aftrek van de dagen waarop zich volgens verweerder een uitzonderingssituatie heeft voorgedaan als bedoeld in de vierde baanregel en het Aldersadvies, op 10 dagen met in totaal 264 vliegbewegingen het dagmaximum van 80 vliegtuigbewegingen op de vierde baan is overschreden. Omdat het dagmaximum in 2017 meermaals is overschreden heeft eiser verweerder bij brief van 28 januari 2018 verzocht om passende maatregelen op te leggen aan LVNL teneinde te bewerkstelligen dat in het gebruiksjaar 2018 de vierde baanregel, meer in het bijzonder het dagmaximum van 80 vliegtuigbewegingen, wordt nageleefd.

5.2 Vaststaat dat het gebruiksjaar 2017, waarop eisers handhavingsverzoek ziet, inmiddels is verstreken. De voorzieningenrechter is van oordeel dat eiser niettemin procesbelang heeft bij de beoordeling van zijn beroep, nu aannemelijk is dat nieuwe besluiten naar aanleiding van handhavingsverzoeken met betrekking tot (de toepassing van) de vierde baanregel zullen volgen. Eiser heeft in dat verband ter zitting ook aangegeven dat hij naar aanleiding van de inmiddels bekendgemaakte cijfers over het gebruiksjaar 2018 – waaruit blijkt dat het dagmaximum op 23 dagen met in totaal 353 vliegbewegingen is overschreden – verweerder wederom gaat vragen om handhavend op te treden jegens LVNL. Het procesbelang van verzoeker bij de beoordeling van zijn beroep is tussen partijen ook niet in geschil.

handhavingsbevoegdheid

6. De voorzieningenrechter stelt vast, en tussen partijen is ook niet in geschil, dat, zoals blijkt uit de Handhavingsrapportage Schiphol 2017, de grenswaarden voor de geluidbelasting op de handhavingspunten 24 en 25 in gebruiksjaar 2017 bij de Aalsmeerbaan zijn overschreden en dat aldus sprake is van een overtreding van artikel 8.17, vierde lid, van de Wlv, ter zake waarvan verweerder bevoegd is handhavend op te treden.

standpunten van partijen

7. Verweerder legt aan het bestreden besluit, blijkens de stukken en nader toegelicht ter zitting, ten grondslag dat de omstandigheid dat de vierde baanregel niet volledig is nageleefd, niet maakt dat hij verplicht is tot het opleggen van een maatregel op grond van artikel 8.22 van de Wlv. Verweerder stelt in dat verband dat de regels uit het NNHS nog niet formeel in regelgeving zijn vastgelegd, zodat daarop niet direct kan worden gehandhaafd. Naleving van de regels van het NNHS geldt wel als gedoogvoorwaarde voor toepassing van het door verweerder gevoerde anticiperend handhavingsbeleid. In de geconstateerde overtreding van de vierde baanregel van het NNHS ziet verweerder geen aanleiding om toepassing van het anticiperend handhavingsbeleid geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. Hij stelt zich daartoe primair op het standpunt dat de in gebruiksjaar 2017 geconstateerde overschrijdingen van de grenswaarden voor de geluidsbelasting volledig verklaarbaar zijn door correcte naleving van de regels 1, 2 en dan ook 3 van het NNHS en dat de vierde baanregel naar zijn aard geen invloed heeft op het ontstaan van overschrijdingen van de grenswaarden voor de geluidsbelasting. Daartoe is redengevend dat de vierde baanregel vooral een prikkel geeft om over de dag rustpauzes te creëren door het vliegverkeer in de daarvoor bedoelde pieken te concentreren en dat deze regel niet tot doel

heeft om dat luchtverkeer naar andere banen te geleiden. In de regel betreft het verkeer op een vierde baan ook de aankomst van vliegverkeer dat al op de betreffende baan was ingepland, maar daar nu later of eerder aankomt. Vanuit de optiek van de grenswaarden voor geluidbelasting die slechts de totale geluidbelasting op een bepaalde locatie berekent (en niet op een bepaald moment) levert dit dan ook geen toe- of afname van de geluidbelasting in dat meetpunt op.

Verweerder stelt subsidiair dat de geconstateerde overtredingen van de vierde regel van de NNHS zodanig beperkt zijn in aantal dat het effect van de overtredingen van de vierde baanregel (in dit geval 264 vliegtuigbewegingen), die de gehele luchthaven betreffen en dus ook alle als vierde baan gebruikte landingsbanen, op het verbruik van de geluidsruimte in de meetpunten 24 en 25 niet kwantificeerbaar, althans niet herleidbaar is. Er heeft ook geen rekenkundige bewerking plaatsgevonden, maar indien twee derde van de afwijkingen aan de – voor eiser meest relevante – Aalsmeerbaan wordt toegewezen, betreft het aantal geconstateerde afwijkingen minder dan 0,2% van het totaal aantal starts en landingen (ongeveer 100.000) op de Aalsmeerbaan in het gebruiksjaar 2017. Dat is een zodanig klein aandeel in de geconstateerde overschrijdingen van de grenswaarden dat daartegen niet met een sturingsmaatregel als bedoeld in artikel 8.22 van de Wlv kan worden opgetreden. Meer subsidiair stelt verweerder dat het partieel handhaven van de vigerende regelgeving (door niet meer volledig te gedogen) gelet op de beperkte afwijking van de gedoogvoorwaarde(n) in strijd zou zijn met de vereiste evenredigheid en het bij de sector gecreëerde verwachtingspatroon, waarbij relevant is dat sprake is van een overgangssituatie in afwachting van de opname van het NNHS in de Wlv en het Besluit.

8. Eiser stelt dat verweerder ten onrechte zijn verzoek om LVNL op te dragen te handelen overeenkomstig de vierde baanregel, meer in het bijzondere zich te houden aan het dagmaximum van 80 vliegtuigbewegingen, heeft afgewezen. Verweerder heeft zich daarbij ten onrechte op het standpunt gesteld dat de overtreding van de vierde baanregel geen kwantificeer aandeel zou hebben in de geconstateerde overschrijdingen. Omdat een (weliswaar relatief klein) deel van de geluidsbelasting bij de Aalsmeerbaan wordt veroorzaakt door de vliegtuigbewegingen die plaatsvinden in strijd met de vierde baanregel, kan het aandeel daarvan in de overschrijding van de grenswaarden wel degelijk worden berekend. Omdat verweerder aldus niet kan concluderen dat aan de gedoogvoorwaarde is voldaan, en verweerder partieel handhaven blijkens de stukken als beleidsoptie ziet, kon verweerder, om herhaling van overtreding van de vierde baanregel in een volgend gebruiksjaar te voorkomen, een (partiële) maatregel opleggen aan LVNL als bedoeld in 8:22 van de Wlv, namelijk de door eiser voorgestelde maatregel dat LVNL bij wijze van maatregel wordt verplicht de vierde baanregel na te leven. Deze maatregel voldoet aan het bepaalde in artikel 8:22, tweede lid, van de Wlv, gezien in samenhang met artikel 8:17, tweede lid, aanhef en onder c van de Wlv (de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchthavenluchtverkeer). Eiser heeft belang bij de gevraagde maatregel omdat overtredingen van de vierde baanregel tot gevolg hebben dat er minder of kortere rustperiodes zijn, waardoor meer hinder wordt ervaren. De gevraagde maatregel is proportioneel omdat de sector daarmee precies de gedoogruimte wordt gelaten die beoogd is bij naleving van de regels van het NNHS en evenredig omdat niet wordt getornd aan de verwachtingen van de sector ter zake van het gedogen, die er immers op zijn gestoeld dat de regels van het NNHS worden nageleefd.

beoordeling van het beroep

9.1 De voorzieningenrechter stelt voorop, onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank van 22 oktober 2018 (ECLI:NL:RBNHO:2018:9181), dat indien in het betreffende gebruiksjaar is gevlogen volgens het NNHS, verweerder op die grond, onder toepassing van het door hem gevoerde anticiperend handhavingsbeleid, in redelijkheid van handhavend optreden kan afzien omdat handhavend optreden in dat geval zodanig onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in dat geval van handhavend optreden kan worden afgezien. Dit is ook tussen partijen niet (langer) in geschil. Daarbij heeft te gelden dat vliegen volgens het NNHS voor omwonenden – waaronder ook eiser – wat betreft geluidbelasting per saldo gunstiger is dan vliegen volgens een verdeling op basis van de grenswaarden van het wettelijke systeem. Het NNHS wordt bovendien al acht jaar gehanteerd en er bestaat op verschillende terreinen draagvlak voor toepassing van dat stelsel. Daarbij komt dat de Eerste en Tweede Kamer een wetsvoorstel tot wijziging van de Wlv voor de invoering van het NNHS hebben aanvaard dat naar verwachting eind dit jaar samen met een gewijzigd Luchthavenverkeersbesluit Schiphol van kracht wordt.

9.2 De voorzieningenrechter volgt verweerder voorts in het standpunt dat, hetgeen eiser ook niet betwist, de regels uit het NNHS niet direct kunnen worden gehandhaafd omdat deze (nog) niet in wetgeving zijn neergelegd en een afwijking van het NNHS, en daarmee een afwijking van het gevoerde anticiperend handhavingsbeleid, alleen tot (partiële) handhaving in de vorm van het treffen van maatregelen op grond van artikel 8.22 van de Wlv kan leiden, indien en voor zover die afwijking van het NNHS gerelateerd kan worden aan een te kwantificeren deel van de geconstateerde overschrijding. De geconstateerde overschrijding wordt in dat geval voor het resterende ('NNHS-conforme') deel onverkort gedoogd.

10.1 Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kon verweerder de door eiser gevraagde maatregel niet aan LVNL opleggen.

10.2 Daartoe wordt overwogen dat het op grond van artikel 8.22 van de Wlv slechts mogelijk is om maatregelen op te leggen die bijdragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden. De te treffen maatregel moet daarop zijn gericht en daartoe zijn geëigend. De vierde baanregel is echter niet gericht op het terugdringen van de belasting van het luchthavenluchtverkeer binnen de grenswaarden, maar betreft een regel voor geluidpreferent baangebruik. Het verzoek om bij wijze van maatregel naleving van de vierde baanregel af te dwingen behelst dan ook geen verzoek om toepassing van een sturingsmaatregel als bedoeld in artikel 8.22 van de Wlv, maar in wezen een verzoek om handhaving van een niet in wetgeving neergelegde regel. Het legaliteitsbeginsel staat aan handhaving van een dergelijke regel in de weg. Dat de door eiser gevraagde maatregel valt binnen de reikwijdte van het onderwerp genoemd in artikel 8.17, tweede lid aanhef en onder c, van de Wlv (de beschikbaarheid van de luchthaven voor het luchthavenluchtverkeer), doet aan het voorgaande niet af. Dit artikel heeft ten opzichte van 8.22 van de Wlv immers geen zelfstandige betekenis, maar beperkt enkel de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 8.22 van de Wlv tot de in 8.17 van de Wlv bedoelde onderwerpen.

10.3 Gelet op het voorgaande en nu door eiser niet is bestreden dat (andere) sturingsmaatregelen op grond van artikel 8.22 van de Wlv (praktisch) niet mogelijk zijn,

heeft verweerder het handhavingsverzoek van eiser terecht afgewezen. Bespreking van het primaire standpunt van verweerder kan bij deze stand van zaken achterwege blijven.

11. Het beroep is ongegrond. Om die reden is er geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen. Voor een proceskostenveroordeling bestaat bij deze uitkomst evenmin aanleiding.

12. De voorzieningenrechter begrijpt dat het voor eiser onbevredigend is dat hij, omdat de vierde regel van het NNHS nog niet in formele wetgeving is neergelegd, correcte naleving daarvan niet kan (laten) afdwingen, temeer nu correcte naleving daarvan voor zijn hinderbeleving van groot belang is. Dat is echter het onvermijdelijke gevolg van het toepassen van het NNHS als basis voor het anticiperend handhavingsbeleid. Nu de inwerkingtreding van de wettelijke regeling ter vastlegging van het NNHS, waarna tegen overtreding van de NNHS-regels handhavend kan worden opgetreden, is voorzien eind 2019, betreft dit een tijdelijke situatie die op afzienbare termijn zal eindigen.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- verklaart het beroep ongegrond;
- wijst het verzoek om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E. Jochem, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. P.C. van der Vlugt, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 maart 2019.

griffier

voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

14-03-2019

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan voor zover daarbij is beslist op het beroep binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de Rechtbank
Noord-Holland