

Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

'voor de kwaliteit van de leefomgeving'

www.vole.nl

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Aangetekend

Onnen, 25 juni 2021

Betreft: Beroep tegen niet tijdig vaststellen Luchthavenbesluit voor Eelde

Geacht College,

De Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (hierna: VOLE) stelt hierbij beroep in tegen het niet tijdig vaststellen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) op grond van artikel 6:2, aanhef en onder b, artikel 8:2, lid 2 aanhef, en onder a en artikel 8:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

I. FEITELIJKE ACHTERGRONDEN

1. Op 15 mei 2001 zijn door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Aanwijzingsbesluiten genomen op basis van de Luchtvaartwet en de Wet op de ruimtelijke ordening voor luchtvaartterrein Eelde (Stcrt. 2001, 98). Naar aanleiding van bezwaren en uitspraken van Uw College zijn de aanwijzingen diverse malen gewijzigd. De laatste versie dateert van 19 februari 2010 (**Bijlage 1**).
2. Artikel X 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) (Stb. 2008, 561) (hierna: Wet RBML) regelt de overgang van de Aanwijzingsbesluiten onder punt 1 naar de Wet Luchtvaart.
3. De 'Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 3 juli 2012, nr. IENM/BSK-2012/109658, houdende omzetting van bepalingen omtrent het luchthavenluchtverkeer uit het aanwijzingsbesluit van de luchthaven Eelde, in verband met de vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens (Omzettingsregeling luchthaven Eelde)' (Stcrt. 2012, 14093) regelt de overgang, zoals onder het vorige punt genoemd, voor de luchthaven Eelde (**Bijlage 2**).
4. In de toelichting op de omzettingsregeling (onder 2. De omzetting van gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit) staat:
"Uitgangspunt bij de omzetting van de aanwijzingen in omzettingsregelingen is dat geen wijziging plaatsvindt in de vergunde gebruiksruijme en gebruiksregels van de luchthaven. Met het oog hierop is de invoerset die bij de vaststelling van de geluidszone in de aanwijzing is gebruikt (het aantal vliegtuigbewegingen, het soort luchtvaartuigen, de tijdstippen waarop

gevloegen wordt, het feit of het om starts of landingen gaat), ook gebruikt bij het bepalen van de grenswaarden in de handhavingspunten die in de omzettingsregeling worden opgenomen” en:

“Gezien het feit dat de omzettingsregeling een 1 op 1 omzetting van de gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit betreft waaruit geen nieuwe rechtsgevolgen voortvloeien, heeft de wetgever bepaald dat tegen de omzettingsregeling geen mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure of een beroep op de bestuursrechter openstaat. De omzettingsregeling is via artikel IV van de wet RBML op de zogenaamde negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht geplaatst.”

5. Over de geldigheid van de Omzettingsregeling stelt de toelichting (onder 1. Inleiding):
“De omzettingsregeling blijft van kracht tot het moment waarop voor de luchthaven een luchthavenbesluit is vastgesteld en deze in werking is getreden.”
6. Artikel XIII van de Wet RBML regelt de overgang naar het Luchthavenbesluit op basis van de Wet luchtvaart. Voor een burgerluchthaven van nationale betekenis betreft het lid 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.”
Artikel I, onderdeel K, van de Wet RBML is op 1 november 2009 in werking getreden (Staatsblad 2009, 438). Uiterlijk 2 november 2014 had de Minister een besluit omtrent het Luchthavenbesluit voor Eelde moeten nemen.
7. Luchthaven Eelde (hierna: Eelde) wordt op grond van het bepaalde in artikel 8.1 Wet luchtvaart (Wlv) beschouwd als een ‘overige burgerluchthaven van nationale betekenis’. In artikel 8.1a, lid 3 Wlv is bepaald dat het verboden is om een dergelijke luchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Aangezien voor Eelde de geluidsbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven, dient voor Eelde een luchthavenbesluit te gelden. Voor het in gebruik hebben van Eelde is tot op heden geen luchthavenbesluit vastgesteld. Eelde is derhalve in strijd met het hiervoor genoemde verbod in bedrijf.
8. Op 17 december 2015 gaf het ministerie in een brief over het Luchthavenbesluit aan Groningen Airport Eelde (kenmerk IENM/BSK-2015/229549, zie **bijlage 3**) aan:
“Voor het vaststellen van een luchthavenbesluit is een termijn van orde van vijf jaar na inwerkingtreding van RBML vastgelegd, te weten 1 november 2014. Ik constateer dat deze termijn is verstreken en wil er daarom bij u op aandringen zo spoedig mogelijk helder te maken welk concreet gebruik u met het luchthavenbesluit mogelijk wilt maken (“voornemen”) en de voorbereidingen te starten voor het aanvragen van het luchthavenbesluit.”
Uit de brief blijkt verder niet dat het ministerie pogingen heeft gedaan om binnen de termijn van vijf jaar een luchthavenbesluit te nemen c.q. de luchthaven te bewegen tot het tijdig aanvragen van een luchthavenbesluit. Met het benoemen van de termijn van vijf jaar als termijn van orde heeft het ministerie betrokkenen bij het luchthavenbesluit misleid.
9. Op 8 mei 2021 heeft VOLE de Minister in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig nemen van een Luchthavenbesluit voor Eelde (**Bijlage 4**).
10. In de reactie namens de Minister van 20 mei 2021 (kenmerk IENW/BSK-2021/139281) stelt de Directeur Luchtvaart (**Bijlage 5**):
“De termijn van 5 jaar (ingangsdatum 1 november 2009) die in de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens is opgenomen en die inmiddels is verstreken betreft een termijn van orde. Tot die tijd vormt de omzettingsregeling het vigerende kader. Voor GAE is het proces naar het vaststellen van een luchthavenbesluit wel gestart, maar dit

heeft nog niet tot vaststelling geleid. Redenen hiervoor zijn de strategische verkenning naar de toekomst van de luchthaven, die is uitgevoerd door de aandeelhouders, de controle- en herstelwerkzaamheden van de invoergegevens die nodig zijn voor de geluidberekeningen ten behoeve van het MER en meest recent de verslechterde financiële situatie van GAE.”

En:

“Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt kan het ministerie niet tegemoet komen aan uw eis om binnen twee weken een Luchthavenbesluit vast te stellen voor GAE(…).”

11. Op 21 april 2021 heeft uw College uitspraak gedaan in een vergelijkbaar beroep van de Vereniging Platform Vlieg hinder Teuge (hierna PVT) tegen Provinciale Staten van Gelderland. Daarin stelt uw College met betrekking tot de termijn van vijf jaar (**Bijlage 6**):

“5. Gelet op het voorgaande en op het feit dat provinciale staten niet binnen de termijn van artikel XIII, eerste lid, van de RBML een luchthavenbesluit voor luchthaven Teuge hebben vastgesteld, is het beroep van PVT gegrond.”

II. KADER ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

12. De ingebrekestelling door VOLE (zie punt 9) is gebaseerd op artikel 6:12, lid 2 aanhef en onder b Awb, dat stelt:

“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.”

13. Beroep tegen het Luchthavenbesluit voor Eelde kan worden ingesteld op basis van artikelen 8:1 en 8:6, lid 1 Awb in samenhang met artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Awb):

“Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:6

1. Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.

Hoofdstuk 2. Beroep in eerste aanleg bij een bijzondere bestuursrechter (artikel 8:6)

Artikel 2. Beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

(...)

Wet luchtvaart: (...), artikel 8.70, eerste en zesde lid, (...), ook voor zover het besluit kan worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (...).”

De algemene maatregel van bestuur op basis van art. 8.70, eerste lid, Wlv vormt een algemeen verbindend voorschrift waartegen art. 2 van de genoemde bevoegdheidsregeling beroep mogelijk maakt. Eelde wordt niet vermeld in Hoofdstuk 1 van de bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak: wetgeving waarvoor geen beroep mogelijk is:

“Wet luchtvaart:

(...)

- b. artikel 8.70, eerste lid, in geval op een luchthaven sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol (...).”

14. Het niet tijdig nemen van een besluit is gelijkgesteld met het nemen van een besluit. Art. 6:2, aanhef en onder b Awb:
“Artikel 6:2
Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:
(...)
b. *het niet tijdig nemen van een besluit.”*
15. Het maken van bezwaar kan hierbij worden overgeslagen. Art. 7:1, lid 1 aanhef en onder f: Awb
“Artikel 7:1
1. *Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:*
(...)
f. *het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit (...).”*
16. De weigering van de goedkeuring van een besluit is voor beroep in eerste aanleg gelijkgesteld met het nemen van een besluit. Art. 8:2, lid 2, onder a Awb:
“Artikel 8:2
(...)
2. *Met een besluit wordt gelijkgesteld de schriftelijke beslissing, inhoudende de weigering van de goedkeuring van:*
a. *een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (...).”*
17. Wellicht ten overvloede, het Luchthavenbesluit voor Eelde betreft geen besluit op aanvraag zoals vermeld in artikel 4:17 Awb maar betreft een dwingend voorgeschreven verplichting op grond van de Wet RBML (zie onder punt 6).

III. BELANG VOLE BIJ ACTUEEL LUCHTHAVENBESLUIT EELDE

18. Ofschoon op basis van het voorgaande vaststaat dat de Minister niet binnen de wettelijke beslistermijn een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde heeft vastgesteld en dit volgens VOLE voor uw Afdeling voldoende is om het beroep (kennelijk) gegrond te verklaren, lichten we toch het belang van VOLE bij het vaststellen van een actueel luchthavenbesluit toe.
19. VOLE heeft als statutaire doelstelling (**bijlage 7**):
“De vereniging stelt zich ten doel het behartigen van belangen van omwonenden van de Luchthaven Eelde in relatie tot activiteiten van voornoemde luchthaven, teneinde een zo mogelijk gunstiger, maar zeker niet negatiever dan het huidige woon- en leefklimaat te bewerkstelligen, rekening houdend met de belangen van mens, dier, natuur en milieu rondom deze luchthaven.”
Hieruit blijkt dat VOLE kan worden beschouwd als een belanghebbende in de zin van artikel 1:3 Awb en zijn ontvankelijk is in onderhavig beroep.
20. VOLE tracht haar doel onder meer te bereiken door (samengevat) samenwerking, onderzoek, vertegenwoordiging van haar leden in o.a. juridische procedures, informatieverstrekking en advisering, bevorderen van goede klachtenafhandeling, ledenwerving en trachten te verhinderen van activiteiten met een negatieve invloed op het woon- en werkklimaat.
21. De Omzettingsregeling voor Eelde op 3 juli 2012 (zie onder punt 3) stond niet open voor bezwaar en beroep omdat deze regeling *“een 1 op 1 omzetting van de gebruiksbepalingen van het aanwijzingsbesluit betreft waaruit geen nieuwe*

rechtsgevolgen voortvloeien”. VOLE constateert dat om diverse redenen geen sprake is van een 1 op 1 omzetting, waardoor omwonenden door de plaatsing van de regeling op de zogenaamde ‘negatieve lijst’ van de Awb in hun belangen geschaad zijn of geschaad kunnen worden. In de hoofdstukken IV en V wordt dit punt verder uitgewerkt. Door het uitblijven van een luchthavenbesluit blijft ook de mogelijkheid uit om de defecten van de Omzettingsregeling te repareren.

22. Het uitblijven van een luchthavenbesluit voor Eelde betekent ook dat geen aanpassing plaatsvindt van de gebruiksbepalingen naar de huidige situatie en de huidige regelgeving. VOLE is van mening dat de belangen van omwonenden en leden van VOLE daardoor worden geschaad. In hoofdstuk VI wordt dit punt nader uitgewerkt.

IV. OMZETTINGSREGELING STAAT UITWISSELING GELUIDSRUIMTE TOE TUSSEN GROTE EN KLEINE LUCHTVAART

23. In het Aanwijzingsbesluit van Eelde werd de vergunde gebruiksruijnte geregeld met afzonderlijke geluidszones voor de grote en de kleine luchtvaart. Met het van kracht worden van de Omzettingsregeling werden de geluidsruijnte voor de grote en kleine luchtvaart samengevoegd tot één gebruiksruijnte. Paragraaf 2 van de algemene toelichting op de Omzettingsregeling (**Bijlage 2**) vermeldt:

“De grenswaarden in de handhavingspunten zijn berekend overeenkomstig het Voorschrift voor de berekening van de L den -geluidbelasting in dB(A) voor overige burgerluchthavens (bijlage 1 bij de Regeling burgerluchthavens).”

Door het samenvoegen en handhaven van één gezamenlijke geluidsruijnte voor groot en klein luchtverkeer vindt een verslechtering plaats in de bescherming van omwonenden tegen geluidsoverlast, omdat daarmee uitruij van het geluid van groot en klein luchtverkeer mogelijk is. Waar in het verleden een geluidszone, van groot of klein luchtverkeer, ‘volgevlogen’ zou zijn, is nu nog geluidsruijnte over omdat de geluidsruijnten van groot en klein luchtverkeer zijn samengevoegd. Onder het Aanwijzingsbesluit van Eelde werden beide geluidszones afzonderlijk gehandhaafd.

24. Uit vergelijking van de bijlagen 2 en 3 van de Omzettingsregeling (zie **bijlage 2**) blijkt dat uitruij van geluidsruijnte samengaat met een geografische verschuiving van gehinderden. Omdat de handhaving van het Omzettingsbesluit uitsluitend plaatsvindt door het handhaven van grenswaarden op een viertal handhavingspunten, kan daarbuiten de hinder door de kleine luchtvaart fors toenemen. Voor de hinderbeleving heeft dit grote gevolgen. Zo kan één vlucht met een B737-800 ingeruuld worden voor tientallen vluchten met een Socata TB 20 uit geluidscategorie 3. Als alle geluidsruijnte van het grootverkeer ingeruuld wordt, ontstaat voor het kleine verkeer een geluidsruijnte die een veelvoud is van hetgeen berekend is op basis van de invoerset. Omdat in de afgelopen periode het aantal vliegbewegingen met kleine lesvliegtuigen explosief gestegen is vindt vermoedelijk nu reeds uitruij plaats.
25. De geluidszones voor KE en bkl in de bijlage 2 en 3 van de Omzettingsregeling worden niet meer gebruikt voor de handhaving van de geluidsruijnte, maar uitsluitend nog voor de beperkingen voor de ruimtelijke ordening die met de Aanwijzing zijn vastgelegd.
26. Een Luchthavenbesluit voor Eelde geeft de mogelijkheid tot bezwaar en beroep. Voortdurend uitstel van het luchthavenbesluit ontnemt belanghebbenden de mogelijkheid om invloed daarop uit te oefenen.

V. OMZETTINGSREGELING OMVAT MINDER VERGAANDE HANDHAVING DAN DE AANWIJZING

27. De geluidsruimte in de Aanwijzing werd gehandhaafd door berekening van de gerealiseerde geluidscontouren van het grote en kleine luchtverkeer (35 KE respectievelijk 47 bkl) en deze te vergelijken met de geluidscontouren in het Aanwijzingsbesluit.
28. In de Omzettingsregeling vindt handhaving uitsluitend plaats op een viertal handhavingspunten aan de uiteinden van de beide banen, waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld. Voor de handhavingspunten wordt de gerealiseerde geluidbelasting berekend en vergeleken met de grenswaarden. Handhaving van de geluidsruimte vindt in het kader van de Omzettingsregeling niet meer plaats op de gehele geluidscontour.
29. Doordat nog uitsluitend wordt gehandhaafd op de handhavingspunten aan de uiteinden van de twee banen is de positie van belanghebbenden verslechterd. Immers, buiten de handhavingspunten maakt het niet meer uit hoeveel geluidsbelasting optreedt, omdat dit niet meer wordt gehandhaafd. Het betreft dan met name de grote aantallen circuitvluchten die op slechts 300 meter hoogte boven de bebouwing plaatsvinden. Ondanks de toezegging in de Omzettingsregeling zijn aan de kant van de bebouwde kommen van Eelde en van Yde-De Punt geen aanvullende handhavingspunten toegevoegd. Uit paragraaf 2 van de algemene toelichting bij de Omzettingsregeling:
“In het geval een bebouwde kom is gelegen op of in de nabijheid van de 35 Ke-geluidszone worden tevens handhavingspunten met grenswaarden in de buurt van deze bebouwde kom vastgelegd.”
30. De handhaving van de geluidszones voor Eelde vond onder het Aanwijzingsbesluit plaats aan de hand van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart (BGGL) en het Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart (GBKL). De handhaving van de grenswaarden onder de Omzettingsregeling vindt plaats aan de hand van de Regeling Burgerluchthavens. Beide besluiten en de Regeling bevatten straffactoren voor vluchten in de avond en de nacht. Tussen het BGGL (art. 1) en bijlage 1 van de Regeling Burgerluchthavens bestaan voor de periodes tussen 7 en 8 uur, tussen 18 en 19 uur en tussen 20 en 23 uur verschillen in de avondstraffactoren die nadelig zijn voor omwonenden en leden van VOLE, omdat deze in de Regeling Burgerluchthavens lager zijn. Daarnaast bevatte het BGKL een weekendstraffactor van 5 voor de aantallen vluchten die op zaterdagen, zondagen en feestdagen worden uitgevoerd in de drukste 6 maanden van het gebruiksjaar. Deze weekendstraffactor is niet overgenomen in de Omzettingsregeling, ten nadele van omwonenden en leden van VOLE.
31. Door de minder vergaande handhaving onder het Omzettingsbesluit dan onder de Omzetting worden omwonenden onvoldoende beschermd tegen geluidsoverlast.

VI. UITBLIJVEN LUCHTHAVENBESLUIT NADELIG VOOR BELANGHEBBENDEN OMDAT VERGUNNING VOOR EELDE NIET ACTUEEL IS

32. Als gevolg van de illegale exploitatie van Eelde vanaf 2 november 2014 verkeren omwonenden en leden van VOLE in een rechtsonzekere situatie ten aanzien van de bescherming van hun woon- en leefklimaat. Het voortdurende uitstel van een Luchthavenbesluit voor Eelde is nadelig voor belanghebbenden omdat niet alleen de Omzettingsregeling minder regelt dan het luchthavenbesluit maar ook omdat de vergunning voor de luchthaven vanwege het uitstel de broodnodige actualisering ontbeert. Het betreft actualisering vanwege gewijzigde regelgeving en aan het daadwerkelijke gebruik van de luchthaven, de noodzaak van een economische

onderbouwing, de normen voor vliegveiligheid en externe veiligheid en bescherming tegen geluid etc. In de hiernavolgende punten wordt dit, niet uitputtend, uitgewerkt.

33. In het luchthavenbesluit zullen Lden-contouren worden vastgesteld, waarbinnen beperkingen gelden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Aangezien de 48 dB(A) Lden-contour niet aansluit op de 35 KE contour uit de Aanwijzing en de Omzettingsregeling is in het gebied tussen de twee contouren tot de vaststelling van het luchthavenbesluit ruimte over voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het beperkingengebied is dus (nog) niet volledig opgenomen in de bestemmingsplannen. Uit Kamerstukken II 2005/06, 30 452 nr. 3, p. 111 en 112 (**Bijlage 8**):

“Het wetsvoorstel voorziet in een overgangstermijn van vijf jaar. Doordat de contouren in Ke en die in Lden niet volledig op elkaar aansluiten, kan tot het moment dat het eerste luchthavenbesluit door de provincie (geldt ook voor de Minister, VOLE) wordt genomen enige ruimte overblijven voor ruimtelijke ontwikkelingen op die plaatsen waar Lden-contour die de 35 KE vervangt, buiten het beperkingengebied valt.”

Hieruit blijkt dat omwonenden van Eelde op grond van de Omzettingsregeling minder beschermd zijn tegen hinder van de luchthaven dan op grond van een wettelijk voorgeschreven luchthavenbesluit, dat al ruim 6 jaar geleden had moeten zijn vastgesteld, vereist.

34. De korte landingsbaan 19-01 is in 2017 buiten gebruik gesteld en wordt sindsdien gebruikt als parkeerplaats voor vliegtuigen. De gebruiksruimte van deze baan is echter nog wel onderdeel van de huidig vergunde ruimte op basis van de Omzettingsregeling, terwijl die gebruiksruimte niet meer nodig is. De Omzettingsregeling is daarvoor niet aangepast. Niet eerder dan in een Luchtvaartbesluit voor Eelde kan dit worden geregeld.
35. In de Omzettingsregeling is toegezegd dat ruimtelijke beperkingen in het kader van de vliegveiligheid en de externe veiligheid van de luchthaven in het eerste luchthavenbesluit worden vastgesteld. In paragraaf 3 van de Algemene toelichting op de Omzettingsregeling:
- “Op dat moment zullen ook ruimtelijke beperkingen in het kader van de vliegveiligheid en de externe veiligheid van de luchthaven worden vastgesteld.”*
- Met het uitblijven van een luchthavenbesluit blijft ook onduidelijkheid bestaan over deze beperkingen.
36. De prognose waarop de berekening van de geluidsbelasting in de Aanwijzing en in de Omzettingsregeling is gebaseerd heeft als horizon 2015. De prognose omvat in totaal 69.099 vliegbewegingen, waarvan 49.625 onder het bkl-regime voor de kleine luchtvaart en de resterende 19.474 onder het KE-regime voor de grote luchtvaart. In de periode 2015 tot en met 2020 zijn volgens CBS-cijfers gemiddeld 29654 vliegbewegingen per jaar uitgevoerd, waarbij ook de verdeling tussen grote en kleine luchtvaart grondig is gewijzigd. Het betekent dat de luchthaven voor de grote luchtvaart te veel geluidruimte heeft, terwijl de beschikbare geluidruimte voor de kleine luchtvaart wordt overschreden ten opzichte van deze prognose. Uitstel van het luchthavenbesluit betekent uitstel van een actuele vergunning die is gebaseerd op realistische prognoses in combinatie met een goed woon- en leefklimaat voor de omgeving.
37. Ter voorbereiding van het eerste luchthavenbesluit voor Eelde zijn enkele jaren geleden, na het verlopen van de wettelijke termijn van 5 jaar, enkele stappen gezet, waarna het proces tot volledige stilstand is gekomen. Als startnotitie van de milieueffectrapportage (m.e.r.) voor het luchthavenbesluit is op 21 juni 2017 de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna: NRD) uitgebracht door de luchthaven, samen met de melding van het voornemen tot aanvraag van een luchthavenbesluit. Op het voornemen en de Notitie konden van 7 september tot en met 5 oktober 2017 zienswijzen worden ingediend. De Commissie voor de m.e.r. bracht 14 november 2017

advies uit. Op 17 januari 2018 bracht het ministerie een Nota van antwoord uit op de uitgebrachte zienswijzen en adviezen.

38. Naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de m.e.r. schrijft de Minister aan de luchthaven in de begeleidende brief bij de Nota van antwoord (**Bijlage 9**):

“Op één punt van de Commissie voor de m.e.r. geef ik u een nadere duiding mee ten behoeve van het MER. De Commissie voor de m.e.r. adviseert om ‘voor de berekening van de geluidhinder van General Aviation (GA) 5 dB(A) bij de berekende geluidsbelasting op te tellen alvorens deze te cumuleren met de geluidbelasting van de grote burgerluchtvaart en van de helikopters en indien daarvan wordt afgeweken inzichtelijk te maken hoe de hinder van dit type vliegverkeer is meegenomen en gekwantificeerd.’ Ik adviseer u naar aanleiding hiervan, conform de aanpak in het MER bij andere luchthavens van nationale betekenis, de berekeningen voor het GA-verkeer apart in beeld te brengen inclusief contouren. Door GA en groot verkeer ook apart te berekenen en te presenteren wordt een beeld gegeven van de verschillen tussen deze twee typen verkeer en de relatieve impact van het GA verkeer in de MER alternatieven.”

De commissie voor de MER heeft dus het probleem van de kleine luchtvaart (General Aviation) onderkend. Met het advies om in de MER-berekeningen 5 dB(A) toe te voegen aan de Lden van het klein verkeer wordt de oude 47 bkl-contour nagenoeg identiek aan de nieuwe 48 dB(A) Lden-contour. Met het in het Aanwijzingsbesluit veronderstelde vliegverkeer in het weekend is 47 bkl immers ongeveer gelijk aan 43 dB(A) Lden. Dat de Minister het advies van de Commissie voor de m.e.r. overneemt betekent logischerwijs een reductie van de geluidsruimte voor de kleine luchtvaart. Het ontbreken van een luchthavenbesluit betekent in ieder geval het ontbreken van een realistisch beeld van de geluidsoverlast voor omwonenden.

39. In de begeleidende brief van de Minister bij de Nota van Antwoord op de adviezen en zienswijzen op de NRD stelt de Minister als voorwaarde voor een luchthavenbesluit een degelijke economische onderbouwing (**Bijlage 10**):

“Voor het aspect ‘economie’ zijn voor het ministerie drie zaken relevant in de afweging om te komen tot een juridisch houdbaar luchthavenbesluit: (1) de verwachte vervoervolumes (marktpotentieel van de luchthaven inclusief nieuwe bestemmingen) (2) bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthavenexploitatie en (3) maatschappelijk-economische betekenis van de luchthaven(ontwikkeling). Bij dit laatste gaat het vooral om de macro-economische effecten van de luchthavenontwikkeling ten opzichte van een nulsituatie (met name de effecten op werkgelegenheid en inkomen) en over het zelfstandig marktgenererend effect van de luchthaven.”

Aangezien de luchthaven volgens VOLE er niet in zal slagen de ‘bedrijfseconomische haalbaarheid van de luchthavenexploitatie’ en de ‘maatschappelijk-economische van de luchthaven(ontwikkeling)’ aan te tonen zonder langdurige omvangrijke overheidssteun dient sluiting van de luchthaven als reële optie te worden onderzocht. Omwonenden zijn gebaat bij duidelijkheid op korte termijn over de (niet-) levensvatbaarheid van deze luchthaven.

40. De economische haalbaarheid is ook van belang vanwege de implicaties van een luchthavenbesluit voor de ruimtelijke beperkingen in de omgeving. Gewijzigde geluidscontouren kunnen nieuwe planologische beperkingen opleveren. Ook de nieuwe regelgeving voor wat betreft vliegveiligheid en externe veiligheid kunnen ruimtelijke beperkingen met zich meebrengen. Ook voor deze aspecten zijn omwonenden gebaat bij duidelijkheid op korte termijn.

VIII. CONCLUSIE

Op grond van het vorenstaande is VOLE van oordeel dat het woon- en leefklimaat in de omgeving van de luchthaven Eelde onaanvaardbaar wordt geschonden door de Minister, die de illegale exploitatie van luchthaven Eelde willens en wetens laat voortbestaan. Als gevolg hiervan blijft de kleine luchtvaart sinds het van kracht worden van het Omzettingsbesluit

onrechtmatig beschikken over een verdubbelde geluidsruimte ten opzichte van het Aanwijzingsbesluit. Tevens maakt het Omzettingsbesluit uitruil van geluidsruimte tussen grote en kleine luchtvaart mogelijk, terwijl dit onder de Aanwijzing niet het geval was. Daarnaast worden omwonenden en leden van VOLE in hun belangen geschaad omdat een actuele vergunning ontbreekt.

Op grond van nationaal gedoogbeleid is deze situatie niet te beschouwen als een overgangs- of overmachtssituatie op grond waarvan gedogen zou zijn toegestaan. Daarom is VOLE op grond van het rechtszekerheidsbeginsel gebaat bij vaststelling van een luchthavenbesluit, waarbij de gemaakte fouten ten aanzien van de toegekende geluidsruimte worden hersteld en waarbij alle veranderingen door de jaren heen, waaronder de actuele bedrijfssituatie van de luchthaven Eelde in aanmerking worden genomen.

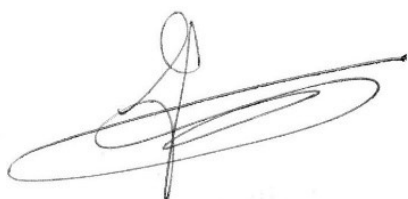
Op grond van vorenstaande verzoeken wij u namens VOLE:

- het beroep kennelijk gegrond te verklaren zonder het houden van een rechtszitting op grond van artikel 8:55b, lid 1 Awb juncto artikel 8:54 lid 1 aanhef en onder d Awb;
- de Minister een termijn te stellen waarbinnen zij alsnog een besluit neemt tot het vaststellen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde op grond van artikel 8:55d Awb; en
- te bepalen dat de Minister een dwangsom verbeurt voor iedere dag dat zij in gebreke blijft uw uitspraak na te leven op grond van artikel 8:55d, lid 2 Awb.

Voorts verzoeken wij u de Minister te gelasten het verschuldigde griffierecht voor het in behandeling nemen van onderhavig beroepsschrift te vergoeden aan VOLE.

Met vriendelijke groet,

Namens de Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde,



Ir. J. Wittenberg
voorzitter



Dr. H. van Dijk
secretaris

Bijlagen:

1. Aanwijzing Luchtvaartterrein Eelde, versie 19 februari 2010 (23 p.).
2. Omzettingsregeling Luchthaven Eelde, d.d. 3 juli 2012 (10 p.).
3. Brief Ministerie I&M aan Groningen Airport Eelde over luchthavenbesluit d.d. 17 december 2015 (3 p.).
4. Ingebrekestelling Minister van I&M door VOLE d.d. 8 mei 2021 (2 p.).
5. Reactie Ministerie van I&M d.d. 20 mei 2021 op ingebrekestelling (2 p.).
6. Uitspraak d.d. 21 april 2021 van Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in beroepszaak VPT tegen PS van Gelderland (8 p.).
7. Statuten VOLE d.d. 5 december 2011 (9 p.).
8. Kamerstukken II 2005/06, 30 452 nr. 3, p. 1 en 111-112 (3 p.).
9. Begeleidende brief Ministerie bij Nota van Antwoord op zienswijzen en adviezen bij Notitie reikwijdte en detailniveau d.d. 17 januari 2018 (4 p.).