

ECLI:NL:RVS:2018:1959

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	13-06-2018
Datum publicatie	13-06-2018
Zaaknummer	201704055/1/A2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2017:1944, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 maart 2015 heeft de staatssecretaris, mede namens de minister van Defensie, het verzoek van [appellant] om compensatie van nadeel door toegenomen geluidhinder door burgerluchtvaart op de militaire luchthaven Eindhoven afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2018/689

Uitspraak

201704055/1/A2.

m uitspraak: 13 juni 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 4 april 2017 in zaak nr. 16/2980 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Defensie en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 9 maart 2015 heeft de staatssecretaris, mede namens de minister van Defensie, het verzoek van [appellant] om compensatie van nadeel door toegenomen geluidhinder door burgerluchtvaart op de militaire luchthaven Eindhoven afgewezen.

Bij besluit van 26 augustus 2016 heeft de staatssecretaris, mede namens de minister van Defensie, het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 april 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft, mede namens de minister, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 mei 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, en de minister van Defensie, vertegenwoordigd door mr. A.J. van Heusden, en de minister van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door mr. dr. J.R.C. Tieman en mr. A.W. Bouma, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de minister (van Infrastructuur en Waterstaat) wordt hierna tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van twee woningen in de buurt van Eindhoven Airport. [appellant] heeft de woning aan [locatie 1] op 14 juli 1993 gekocht en de woning aan [locatie 2] op 6 november 2009. De afstand van beide woningen tot de start/landingsbaan is ongeveer 1,5 km. De woningen liggen in het verlengde van de start/landingsbaan, waardoor vliegtuigen vrijwel recht over de woningen vliegen.

3. De woningen liggen tussen de 40 en 42 Ke-lijn binnen de geluidcontour van 35 Ke opgenomen in het Luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven Eindhoven van 26 september 2014, in werking getreden op 1 november 2014, (Stb. 2014, 356) (hierna: het Luchthavenbesluit Eindhoven).

4. [appellant] heeft verzocht om vergoeding van nadeel als gevolg van toegenomen geluidhinder door burgerluchtvaart op de militaire luchthaven Eindhoven. Vanaf 2010 is het aantal vliegbewegingen in het kader van burgerluchtvaart toegenomen van 18.050 naar het voor 2019 toegestane maximum van 43.000.

Besluitvorming

5. Het verzoek is beoordeeld aan de hand van de artikelen 1.4, 8.31, 10.15 en 10.24 van de Wet luchtvaart en de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014.

6. Aan de besluitvorming liggen adviezen van de adviescommissie nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu Eindhoven Airport (hierna: de adviescommissie) van 7 oktober 2014 en 13 juli 2016 ten grondslag. In de adviezen wordt uitgegaan van de volgende gestelde schadeoorzaken: het Luchthavenbesluit Eindhoven, de aan Eindhoven Airport N.V. verleende ontheffingen burgermedegebruik van 22 december 2009 (Stcrt. 2009, 20556) en van 19 december 2011 (Stcrt. 2011, 23900), de wijziging van de ontheffing van 19 december 2011 bij besluit van 24 augustus 2012 (Stcrt. 2012, 117909) en de Vergunning burgermedegebruik exploitant militaire luchthaven Eindhoven van 31 oktober 2014 (Stcrt. 2014, 31520), van 18 december 2014 (Stcrt. 2014, 37868) en van 17 december 2015 (Stcrt. 2015, 47829).

7. Aan de afwijzing van het verzoek om nadeelcompensatie heeft de minister, mede namens de minister van Defensie, ten grondslag gelegd dat de gestelde schade geheel ten laste van [appellant] behoort te blijven. Ten tijde van de investeringsbeslissingen op 14 juli 1993 en 6 november 2009, viel uit het koninklijk besluit van 6 september 1979 (Stcrt. 1979, 179, AB 1979, 545) in samenhang met vanaf 1982 verleende ontheffingen voor burgermedegebruik af te leiden dat de toename van burgerluchtvaart op de militaire luchthaven Eindhoven binnen de norm van 35 Ke, de geldende geluidzone voor de maximaal toegelaten geluidbelasting, voorzienbaar was. [appellant] wordt derhalve geacht het risico te hebben aanvaard dat de situatie in zijn nadeel zou veranderen. Daarbij heeft de minister in aanmerking genomen dat de woningen op 1,5 km afstand in het verlengde van de start- en landingsbaan zijn gesitueerd en de

maximaal toegestane geluidbelasting niet in verslechterd, gelet op de Ke-contour uit het koninklijk besluit uit 1979, de door de Afdeling in het kader van het Aanwijzingsbesluit van 18 december 2007 vastgestelde contour uit 2009 (uitspraak van 5 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4612) en de 35 Ke-contour die is opgenomen in het Luchthavenbesluit Eindhoven.

Uitspraak van de rechtbank

8. De rechtbank heeft overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade ten tijde van de investeringsbeslissingen voorzienbaar was en om die reden niet voor vergoeding in aanmerking komt. De voor de luchthaven geldende geluidcontour van 35 Ke was op grond van het koninklijk besluit van 6 september 1979 kenbaar. Vanaf 1982 was door opeenvolgende ontheffingen burgermedegebruik duidelijk dat burgerluchtvaart werd toegestaan op het luchthaventerrein. Uit het koninklijk besluit volgt niet dat het aantal vliegbewegingen is gemaximeerd op 18.050 per jaar. Dit aantal wordt als prognose genoemd. Daarbij komt dat de 35 Ke-contour niet alleen op dit aantal geprognosticeerde vliegbewegingen is gebaseerd, maar ook op het geluid dat een vliegtuig produceert en het tijdstip waarop wordt gevlogen. Dat in de ontheffingen van 1986 een maximum is opgenomen voor het aantal toegestane vliegbewegingen doet daar niet aan af, nu dit gebeurde op aanvraag van de exploitant van de luchthaven. Daarbij is steeds onderzocht of de geluidbelasting van het verzochte aantal vliegbewegingen binnen de maximaal toegelaten gebruiksruimte van 35 Ke die is vastgelegd in het koninklijk besluit van 6 september 1979, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de explosieve toename van het aantal vliegbewegingen door de burgerluchtvaart sinds 2010 niet voorzienbaar was. Daartoe stelt hij dat ten tijde van de aankoop van de woningen [locatie 2] en 2a niet alleen de indicatieve 35 Ke-contour uit het koninklijk besluit van 6 september 1979 gold. Sinds 1982 is in een aantal opeenvolgende ontheffingen burgermedegebruik het aantal toegestane vliegbewegingen beperkt tot 18.050 per jaar. Deze ontheffingen zijn juridisch bindende besluiten die een harde grens stellen aan het aantal vliegbewegingen. Uit de ontheffingen blijkt ook dat de geluidzone en het aantal toegelaten vliegbewegingen twee afzonderlijke voorwaarden waren. In dit verband wijst [appellant] erop dat in het Structuurschema militaire terreinen uit 1985 (Handelingen II, 1985-1986, 16 666, nrs. 34-35) (hierna: SMT-1) een maximum aantal vliegbewegingen per jaar (18.050) is genoemd. Verder wijst hij op een regionale overeenkomst, die ziet op de periode 2000-2014, waarin eveneens is uitgegaan van 18.050 vliegbewegingen. Dat de 35 Ke-contour uit 1979 nog ruimte bood voor het toelaten van meer vliegbewegingen, betekent volgens [appellant] niet dat ook voorzienbaar was dat daadwerkelijk meer vliegbewegingen zouden worden toegelaten. Dat het vaststellen van een maximum aantal vliegbewegingen in de ontheffingen op verzoek van de luchthaven zelf en niet ambtshalve gebeurde, is volgens [appellant] geen reden om van voorzienbaarheid van de toename van het aantal vliegbewegingen uit te gaan.

Juridisch kader

10. De voorzienbaarheid van een planologische ontwikkeling dient beoordeeld te worden aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, bijvoorbeeld ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de ruimtelijke situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat dat beleidsvoornemen een formele status heeft.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen.

Indien de schade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak te hebben aanvaard. Vergelijk (onder 5.23 tot en met 5.26 van) de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2582).

Met het oog op de beoordeling van de voorzienbaarheid dient rekening te worden gehouden met de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de in het beleidsvoornemen bedoelde ontwikkelingsmogelijkheden. Bij het bepalen van de voorzienbaarheid van de schade komt geen betekenis toe aan de grootte van de ten tijde van de aankoop bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan. Vergelijk (onder 5.27 en 5.28 van) de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016.

Beoordeling van het hoger beroep

11. De bij het koninklijk besluit vastgestelde indicatieve geluidzone met een grenswaarde van 35 Ke is van toepassing op opstijgende en landende luchtvaartuigen. Het kan daarbij zowel om militaire als om civiele luchtvaartuigen gaan die op basis van een (periodieke) ontheffing van het militaire luchtvaartterrein gebruik mogen maken. In 1982 is het basisbesluit genomen waarbij burgerluchtvaart op het vliegveld Eindhoven mogelijk werd gemaakt. Het permanente gebruik van het vliegveld voor burgerluchtvaart is vastgelegd in het SMT-1 uit 1985. Vanaf 1982 zijn aaneengesloten, afzonderlijke ontheffingen verleend voor het gebruik van het vliegveld Eindhoven voor burgerluchtvaart. Sinds 1979 is de maximaal toegestane geluidbelasting niet verslechterd, gelet op de door de Afdeling in het kader van het Aanwijzingsbesluit vastgestelde contour uit 2009 en de geluidzone in het Luchtvaartbesluit Eindhoven, waarbij eveneens een geluidzone met een grenswaarde van 35 Ke van toepassing is.

De omvang van de geluidzone is in belangrijke mate bepalend voor het gebruik dat van het militaire luchtvaartterrein kan worden gemaakt. De 35 Ke-contour geeft de grens aan van het toelaatbare geluidniveau. Het aantal vliegbewegingen daarbinnen kan fluctueren, maar kan niet onbeperkt toenemen, omdat de grens van het toelaatbare geluidniveau niet mag worden overschreden. [appellant] diende met de maximale invulling van de beschikbare geluidruimte rekening te houden. Niet in geschil is dat de toename van 18.050 tot maximaal 43.000 vliegbewegingen per jaar in 2019 en de daarmee samenhangende geluidniveaus binnen de grens van de 35 Ke-contour blijft.

Anders dan [appellant] betoogt, is het aantal van 18.050 in het koninklijk besluit van 6 september 1979 een prognose en niet als maximum voorgeschreven. Bij het berekenen van de geluidcontour wordt niet alleen rekening gehouden met het aantal vliegbewegingen, maar ook met het geluid en de prestatiegegevens van vliegtuigen, routes, start- en landingsprocedures en de start- en landingstijden. In dit verband heeft de minister er onder meer op gewezen dat vliegtuigen geluidarmer zijn geworden, waardoor binnen de contour meer vliegbewegingen kunnen plaatsvinden. Bij de opeenvolgende verleende ontheffingen is telkens bepaald dat bij het vergunnen van het aantal vliegbewegingen de grenswaarden voor de maximaal toegelaten geluidbelasting niet mag worden overschreden.

Anders dan [appellant] betoogt, is in het SMT-I evenmin voorgeschreven dat in aanvulling op de 35 Ke-contour maximaal 18.050 vliegbewegingen mogen plaatsvinden. Dit aantal wordt genoemd in een voetnoot op pagina 15 en hangt samen met de prognose die is gehanteerd bij de berekening van de 35 Ke-contour in het koninklijk besluit van 6 september 1979. Het uitgangspunt van het SMT-I is echter dat medegebruik niet onbeperkt mogelijk is, maar dat de volledige opvulling van de beschikbare geluidruimte wel tot de mogelijkheden behoort. De afzonderlijke, elkaar opvolgende ontheffingen moesten binnen de grenzen van de indicatieve geluidzone zoals vastgesteld in het koninklijk besluit van 1979 en het SMT-1 blijven.

Voor zover [appellant] wijst op de Regionale Overeenkomst Eindhoven Airport van augustus 2000, is van belang dat de minister en de minister van Defensie hierbij geen partij waren en dus niet zijn gebonden aan deze overeenkomst.

De slotsom is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat voor het aannemen van voorzienbaarheid de mogelijkheid van de toename van vliegbewegingen binnen de 35 Ke-contour, opgenomen in het koninklijk besluit van 6 september 1979, zodanig kenbaar was dat er voor [appellant] aanleiding bestond hiermee bij de investeringsbeslissingen rekening te houden.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Polak w.g. Planken

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juni 2018

299.