

LJN: AE7405, Raad van State , 200100668/1

Datum uitspraak: 11-09-2002
Datum publicatie: 11-09-2002
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Kort geding

Uitspraak

200100668/1.

Datum uitspraak: 11 september 2002

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te [woonplaats],
2. [appellanten sub 2], beiden wonend te [woonplaats],
3. [appellanten sub 3], beiden wonend te [woonplaats], (thans [plaats]) mede namens [appellanten sub 3a],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen,
8. [appellanten sub 8], wonend te [woonplaats],
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
10. [appellanten sub 10], beiden wonend te [woonplaats],
11. [appellant sub 11], wonend te [woonplaats],
12. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats],
13. [appellante sub 13], wonend te [woonplaats],
14. [appellanten sub 14], wonend te [woonplaats],
15. [appellant sub 15], wonend te [woonplaats],
16. [appellant sub 16], wonend te [woonplaats],
17. de vereniging "Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek", gevestigd te Schimmert,
18. [appellant sub 18], wonend te [woonplaats],
19. [appellant sub 19], wonend te [woonplaats],
20. de stichting "Stichting Milieufederatie Limburg", gevestigd te Maastricht,
21. [appellant sub 21], wonend te [woonplaats],
22. [appellanten sub 22], beiden wonend te [woonplaats],
23. burgemeester en wethouders van de gemeente Beek,
24. de stichting "Woningstichting Meerssen", gevestigd te Meerssen,
25. [appellanten sub 25], beiden wonend te [woonplaats],
26. [appellanten sub 26], wonend te [woonplaats],
27. [appellanten sub 27], beiden wonend te [woonplaats],

en

1. de Minister van Verkeer en Waterstaat, en
2. de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 1994, no. DGRD/L/V/L 94.007352, heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat (verder: verweerder sub 1) toepassing gevend aan artikel 27 van de Luchtvaartwet (verder: de Lvw) gelezen in samenhang met artikel 24 van deze wet, onder intrekking van de aanwijzing van 26 oktober 1971, de aanwijzing van het luchtvaartterrein Maastricht (thans genaamd: Maastricht Aachen Airport, verder MAA) opnieuw vastgesteld (verder: het A-besluit).

In samenhang hiermee heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verder: verweerder sub 2) bij besluit van dezelfde dag, no. M414, de gemeenteraden van Beek, Maastricht, Meerssen, Nuth en Schinnen een aanwijzing, als bedoeld in artikel 26 van de Lvw gelezen in samenhang met artikel 37 van

de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: de WRO), gegeven (verder: het RO-besluit).

Tegen deze besluiten zijn bij de onderscheiden verweerders bezwaren als bedoeld in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) ingediend.

Tegen de door verweerders bij besluit van 4 augustus 1995 genomen beslissingen op bezwaar zijn beroepen ingesteld.

Bij uitspraak van 8 januari 1998, in de zaken nos. E10.95.0026 tot en met E10.95.0085, met uitzondering van E10.95.0028, 0037, 0041, 0048, 0054, 0055, 0060, 0077, 0079, heeft de Afdeling op de bovengenoemde beroepen beslist en de beslissingen op bezwaar vernietigd.

Bij besluit van 28 april 2000, kenmerk DGR/LD/JWZ/L00.210220, heeft verweerder sub 1, in overeenstemming met verweerder sub 2, het A-besluit gewijzigd (verder: het IA-besluit).

Tegen dit besluit zijn bezwaren als bedoeld in artikel 7:1 van de Awb ingediend.

Bij besluiten van 26 januari 2001, hebben verweerders opnieuw beslist op de tegen de besluiten van 25 oktober 1994 (het A-besluit en het RO-besluit) gemaakte bezwaren en voor het eerst op de tegen het besluit van 28 april 2000 (het IA-besluit) gemaakte bezwaren. Deze besluiten zijn aangehecht.

Daartegen hebben appellanten beroep ingesteld. De beroepschriften zijn aangehecht.

Bij brief van 3 augustus 2001 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2002 en 5 februari 2002, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen met uitzondering van [appellanten sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellanten sub 11], [appellant sub 12], [appellante sub 13], [appellanten sub 14], [appellant sub 15], [appellant sub 19], de stichting "Stichting Milieufederatie Limburg", burgemeester en wethouders van de gemeente Beek, alsmede [appellanten sub 25].

Verweerders hebben zich ter zitting doen vertegenwoordigen.

2. Overwegingen

Ten aanzien van de ontvankelijkheid.

2.1. In artikel 6:4, derde lid, van de Awb is bepaald dat het instellen van beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan, kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Uit het beroepschrift van [appellant sub 19] blijkt dat deze niet voor zich zelf is opgekomen, doch beroep heeft ingesteld namens de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "[naam]". Daarbij heeft hij evenwel geen stukken overgelegd, waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt.

2.1.1. Appellant is bij aangetekende brief van 9 maart 2001 verzocht de gestelde vertegenwoordiging aan te tonen. Hij is tot en met 6 april 2001 hiertoe in de gelegenheid gesteld. Hierbij is vermeld dat, indien dat niet binnen de gestelde termijn gebeurt, er rekening mee moet worden gehouden dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Appellant heeft de gestelde vertegenwoordiging niet binnen de aldus gestelde termijn aangetoond. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden, op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat appellant in verzuim is geweest.

2.1.2. Gelet op het vorenstaande, dient het door [appellant sub 19] ingediend beroepschrift niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Ten aanzien van de zaak voor het overige.

I. Inleiding

2.2. Bij Wet van 7 juni 1978 (Stb. 354) is de Lvw gewijzigd en is daarin de verplichting opgenomen rondom luchtvaartterreinen geluidszones vast te stellen, teneinde het gebruik daarvan nader te kunnen reguleren.

Bij brief van 7 mei 1985 heeft de exploitant van MAA verzocht de aanwijzing van 26 oktober 1971 van het luchtvaartterrein Zuid-Limburg te wijzigen ten behoeve van de aanleg van een oostwest-baan met een lengte van 3500 meter met bijbehorende platforms en afhandelingsgebouwen.

Met de planologische kernbeslissing Structuurschema burgerluchtvaartterreinen (verder: SBL), bevattende het beleid ten aanzien van luchtvaartterreinen, is op 27 oktober 1987 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en op 6 september 1988 door de Eerste Kamer der Staten-Generaal ingestemd.

Bij besluit van 25 oktober 1994 hebben verweerders het A-besluit genomen, waarbij onder meer geluidszones rondom MAA zijn vastgesteld en waarin de aanleg van de oostwest-baan mogelijk wordt gemaakt. Voorts is een bijbehorend RO-besluit genomen en is beslist dat in de voor MAA afzonderlijk van het A-besluit aangevragen zoneringsprocedure, geen geluidzone wordt vastgesteld, het zogeheten N-besluit.

Verweerders hebben op 4 augustus 1995 op de tegen die beslissingen ingediende bezwaren, beslist. Daartegen is beroep ingesteld bij de Afdeling.

Bij uitspraak van 2 mei 1997, in de zaken nos. F10.95.0007 en F10.95.0008, heeft de Voorzitter bij wijze van voorlopige voorziening de 35 Ke-zone overeenkomstig een bij die uitspraak behorende kaart vastgesteld. Op deze kaart is de 35 Ke-zone zoals die zich in 1995 heeft voorgedaan, neergelegd.

Bij uitspraak van 8 januari 1998, in de zaken nos. E10.95.0026 tot en met E10.95.0085, met uitzondering van E10.95.0028, 0037, 0041, 0048, 0054, 0055, 0060, 0077, 0079, heeft de Afdeling overwogen dat het SBL niet kan worden aangemerkt als een van kracht zijnd plan, als bedoeld in de WRO en de Lvw. De beroepen tegen de beslissingen op bezwaar ten aanzien van het A- en RO-besluit heeft zij gegrond verklaard en deze besluiten zijn vernietigd. Het zogeheten N-besluit heeft de Afdeling niet op enig rechtsgevolg gericht geoordeeld, zodat geen sprake is van een besluit.

Bij de Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen van 17 december 1998 (Stb. 721) is het SBL met terugwerkende kracht rechtsgeldigheid toegekend. Het SBL is ingevolge deze wet tot 31 december 2003 een van kracht zijnd plan, als bedoeld in de WRO en Lvw.

Eind 1998 hebben de provincie Limburg en de exploitant van MAA te kennen gegeven dat binnen de door verweerders gestelde randvoorwaarden een verantwoorde exploitatie van MAA met oostwest-baan niet mogelijk is.

Bij brief van 7 januari 1999 hebben verweerders de Staten-Generaal medegedeeld niet over te gaan tot realisering van de oostwest-baan en de lopende procedure ter zake te beëindigen. Teneinde dit te bewerkstelligen is het A-besluit ambtshalve in het IA-besluit gewijzigd.

Op de tegen het IA-besluit ingediende bezwaarschriften is bij de bestreden besluiten beslist. Tevens is daarbij opnieuw beslist op de tegen het A- en RO-besluit gemaakte bezwaren.

Het IA-besluit loopt op 1 januari 2004 af en legt wat betreft de 35 Ke-zone de in 1995 bestaande situatie vast. Voorts biedt de 40 Ke-zone de wettelijke basis voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen.

2.3. Uit het voorgaande volgt dat hangende de beslissing op de bezwaren tegen het A-besluit de inzichten bij verweerders zijn gewijzigd. Zij wensen de aanleg van de in het A-besluit opgenomen oostwest-baan niet meer. Nu de beslissing om af te zien van de aanleg van die baan geen grond heeft in de tegen het A-besluit aangevoerde bezwaren, doch het gevolg is van gewijzigde beleidsinzichten, hebben verweerders de desbetreffende beslissing neergelegd in een afzonderlijk aanwijzingsbesluit, het zogeheten IA-besluit. Gelet op de tekst van het IA-besluit, vervangt dit het A-besluit volledig.

Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, van de Awb brengt het aanhangig zijn van bezwaar tegen een besluit geen verandering in een los van het bezwaar bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit. Verweerders konden het A-besluit hangende bezwaar vervangen, zoals zij bij het IA-besluit hebben gedaan.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb wordt, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen, als bedoeld in artikel 6:18, het bezwaar of beroep geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt. De tegen het A-besluit gemaakte bezwaren worden derhalve geacht tevens te zijn gericht tegen het IA-besluit.

II. Ten aanzien van de beroepen tegen het A-besluit.

2.4. Bij een beoordeling van de beslissing op de bezwaren tegen het A-besluit hebben appellanten onder deze

omstandigheden, behoudens voor zover zij stellen en tot op zekere hoogte aannemelijk maken schade ten gevolge van dat besluit te hebben geleden, geen belang. [appellanten sub 27] hebben zulke schade gesteld en toegelicht. De enkele stelling van andere appellanten dat sprake is van schade, is onvoldoende om belang in evenbedoelde zin aan te nemen.

III. Ten aanzien van [appellanten sub 27]

2.5. [appellanten sub 27] stelt schade te hebben geleden als gevolg van het A-besluit. Nu het A-besluit is ingetrokken en de oostwest-baan niet wordt aangelegd, zal [appellanten sub 27] geen schade ondervinden als gevolg van de in dat besluit voorziene aanleg van deze baan. [appellanten sub 27] heeft niet op die grond belang bij een beoordeling van de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit. De door [appellanten sub 27] gestelde schade is onafhankelijk van de aanleg van de oostwest-baan, doch, naar zij stellen, het gevolg van het voornemen de oostwest-baan aan te leggen. In afwachting van de aanleg van de oostwest-baan waren de mogelijkheden voor [appellanten sub 27] om hun bedrijf te financieren, zo stellen zij, beperkt. Nu in het IA-besluit wordt afgezien van de aanleg van de oostwest-baan en daardoor vergoeding van de schade van [appellanten sub 27] niet is geregeld zoals dat het geval zou zijn indien deze aanleg wel doorgang zou vinden, lag het op de weg van verweerders voor de door [appellanten sub 27] gestelde schade een billijke regeling te treffen. Nu geen regeling is getroffen, komt de beslissing op bezwaar inzake het IA-besluit in zoverre om die reden voor vernietiging in aanmerking.

2.6. Uit het voorgaande volgt dat appellanten geen belang hebben bij een beoordeling van hun beroepen tegen de beslissing op bezwaar van 26 januari 2001 ten aanzien van het A-besluit. De beroepen van appellanten zijn in zoverre dan ook niet-ontvankelijk.

IV. Ten aanzien van de beroepen tegen het IA-besluit.

Ten aanzien van de rechtszekerheid.

2.7. Enkele appellanten voeren aan dat de besluitvorming te lang heeft geduurd en werd gekenmerkt door wisselende inzichten bij verweerders, waardoor de besluitvorming ten onrechte niet consistent heeft plaatsgevonden. Voorts is het IA-besluit strijdig met de rechtszekerheid, zo betogen appellanten. Het besluit heeft een beperkte geldigheidsduur en geeft in zoverre na 20 jaren nog geen definitieve duidelijkheid over de toekomst van MAA. Ook voorkomt het ten onrechte niet dat in de toekomst het uitvoeren van nachtvluchten wordt toegestaan, aldus appellanten.

De besluitvorming ten aanzien van MAA strekt zich uit over een lange periode en kenmerkt zich door veelvuldige verandering van inzichten. Nu het IA-besluit slechts geldt tot 1 januari 2004, bestaat geen duidelijkheid over het gebruik van MAA na deze datum. Deze duidelijkheid zal eerst na vaststelling van de planologische kernbeslissing Structuurschema Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen kunnen worden gegeven. Aangezien verweerders het aangewezen achten het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen daarop niet te laten wachten, hebben zij het IA-besluit vastgesteld om dat mogelijk te maken. Zij hebben daarbij de bestaande situatie en de 35 Ke-zone, zoals die zich in 1995 heeft voorgedaan, als uitgangspunt genomen en bepaald dat het IA-besluit op 1 januari 2004 afloopt. Ten aanzien van het bezwaar tegen nachtvluchten verwijzen verweerders naar de brief van 7 januari 1999, kenmerk DGR/LD/VI/L98.350382, waarin wordt vermeld dat wordt afgezien van het toestaan van nachtvluchten.

De stukken bieden geen aanknopingspunten om aan te nemen dat verweerders hebben beoogd de besluitvorming te vertragen, te fragmenteren of moeilijk doorzichtig te maken. Dat het IA-besluit, ook wat betreft de uitvoering van nachtvluchten, slechts zekerheid biedt tot 1 januari 2004 en niet ten aanzien van de middellange en lange termijn, betekent op zichzelf niet dat het voor vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Beroepsgronden betreffende de voorbereiding van het IA-besluit.

2.8. Sommige appellanten hebben aangevoerd dat verweerders bij de voorbereiding van het IA-besluit ten onrechte de procedure, neergelegd in de artikelen 18 tot en met 26 van de Lvw, niet hebben gevolgd.

Ingevolge artikel 27, tweede lid, van de Lvw, voorzover thans van belang, zijn de artikelen 18, tweede lid, tot en met 26 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de wijziging van een aanwijzing, indien het betreft:

- a. een vergroting van het luchtvaartterrein;
- b. een wijziging in de ligging van de banen, een vergroting van lengte of breedte van bestaande banen of een verharding van banen, indien zulks een vergroting van één of meer geluidszones ten gevolge heeft.

Het A-besluit is het besluit, ten opzichte waarvan toepassing van voornoemd artikel moet plaatsvinden. Dit besluit

is weliswaar niet in rechte onaantastbaar geworden, doch het is wel in werking getreden en is het aan het IA-besluit voorafgaande aanwijzingsbesluit. Dat de beslissing op bezwaar ten aanzien van het A-besluit is geschorst wat betreft de in artikel 13, eerste lid, opgenomen zinsnede "de 35-Ke-geluidszone die is aangegeven op de kaart in bijlage D3 behorende bij dit besluit", doet aan de werking van het besluit niet af.

De in het A-besluit voorziene oostwest-baan maakt geen deel uit van het IA-besluit. Ook anderszins voorziet dit besluit ten opzichte van het A-besluit niet in een vergroting van het luchtvaartterrein. Derhalve wordt niet voldaan aan het bepaalde in artikel 27, tweede lid, aanhef en onder a van de Lvw. Voorts heeft het niet meer opnemen van de oostwest-baan weliswaar tot gevolg dat sprake is van een wijziging in de ligging van de banen ten opzichte van die ligging in het A-besluit, doch de in het IA-besluit opgenomen geluidszones houden geen vergroting in van de in het A-besluit voor de noordzuid-baan opgenomen geluidszones. Aan het bepaalde onder b is derhalve evenmin voldaan.

Onder deze omstandigheden hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat de artikelen 18, tweede lid, tot en met 26 van de Lvw niet van overeenkomstige toepassing zijn. Het betoog van appellanten faalt.

2.9. Een aantal appellanten betoogt dat de hoorzittingen niet op de juiste wijze zijn gehouden. Ook hebben enkele appellanten aangevoerd dat de inspraakprocedure niet juist is uitgevoerd en dat verweerders niet juist hebben gereageerd op de zienswijzen. Zij betogen dat uit het IA-besluit ten onrechte niet blijkt of en zo ja hoe, de zienswijzen in de beschouwing zijn betrokken. Volgens deze appellanten heeft in feite geen inspraak plaatsgevonden. Verder wordt betoogd dat voorafgaande aan het IA-besluit ten onrechte geen bestuurlijk vooroverleg heeft plaatsgevonden.

Ingevolge artikel 7:2, eerste lid, van de Awb stelt een bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Blijkens de stukken heeft iedere indiener van een bezwaarschrift tegen het IA-besluit een uitnodiging gekregen voor een hoorzitting op 3 juli 2000. De indieners van bezwaren tegen het A-besluit zijn uitgenodigd voor een hoorzitting op 20 november 2000. Hiervoor zijn tevens degenen die tegen het IA-besluit bezwaar hebben gemaakt, doch niet waren uitgenodigd voor de eerste hoorzitting, uitgenodigd. Niet aannemelijk is gemaakt dat de hoorzittingen niet zijn gehouden op een wijze waarvan geoordeeld moet worden dat die voldoet aan de eisen die uit het recht voortvloeien.

Voorts zijn in hetgeen appellanten hebben aangevoerd evenmin voldoende aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat van reële inspraak geen sprake is geweest. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de reactie van verweerders op de ingediende zienswijzen is verwerkt in het boekje "Reactie op zienswijzen naar aanleiding van het concept-Interimbesluit luchtvaartterrein Maastricht". Deze reactie is aan ieder die zienswijzen heeft ingediend, toegezonden.

Voorzover wordt betoogd dat ten onrechte geen bestuurlijk vooroverleg heeft plaatsgevonden, wordt overwogen dat blijkens de stukken op 8 oktober 1999 bestuurlijke vooroverleg heeft plaatsgevonden met de provincie Limburg en de betrokken gemeenten. Dit betoog van appellanten mist feitelijke grondslag.

In de desbetreffende beroepsonderdelen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding het bestreden besluit te vernietigen.

2.10. Een aantal appellanten heeft aangevoerd dat de beslissingen op bezwaar niet zijn genomen binnen de daarvoor gestelde termijn.

Niet in geschil is dat verweerders de termijn voor het beslissen op de bezwaren hebben overschreden en dat zij de beslistermijn niet hebben verlengd. Ook na het verloop van de beslistermijn konden verweerders evenwel beslissen op de bezwaarschriften. De overschrijding leidt niet tot vernietiging van de beslissingen op bezwaar, nu de wet daaraan dat gevolg niet verbindt.

In deze beroepsonderdelen ziet de Afdeling dan ook evenmin aanleiding het bestreden besluit te vernietigen.

2.11. Een aantal appellanten betoogt dat de beslissingen op bezwaar niet dan wel niet overeenkomstig de wettelijke eisen bekend zijn gemaakt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 juli 1998, in de zaak no. E01.97.0309, NJB 1998, p. 1357, nr 33, zijn voor een aanwijzing, als bedoeld in de artikelen 18 en 27 van de Lvw, in de artikelen 24 en 24b van de Lvw eigen bekendmakings- en mededelingsvoorschriften opgenomen. Deze voorschriften sluiten aan bij de bepalingen die in de Awb zijn opgenomen voor besluiten die tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, en houden in dat de bekendmaking door toezending of uitreiking moet plaatsvinden. Een aanwijzing, als bedoeld in de artikelen 18 en 27 van de Lvw, is gericht tot de exploitant van het betrokken luchtvaartterrein.

Ingevolge artikel 7:12, tweede lid, van de Awb wordt een beslissing op bezwaar bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degenen tot wie zij is gericht. Betreft het een besluit dat niet tot één of meer belanghebbenden is gericht, dan wordt de beslissing bekendgemaakt op dezelfde wijze als waarop het besluit bekendgemaakt is.

Zoals de Afdeling in voormelde uitspraak heeft overwogen, is een aanwijzingsbesluit gericht tot de exploitant van het luchtvaartterrein. Het IA-besluit is derhalve niet tot één of meer belanghebbenden gericht. Op de bekendmaking van de beslissingen op bezwaar inzake het IA-besluit is de eerste volzin van artikel 7:12, tweede lid, van de Awb van toepassing. Niet gebleken is dat niet aan deze bepaling is voldaan. In deze beroepsonderdelen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding het bestreden besluit te vernietigen.

2.12. Een aantal appellanten heeft aangevoerd dat verweerders de bezwaren op een onjuiste wijze hebben behandeld.

Mede in aanmerking genomen het grote aantal ingediende bezwaarschriften, alsmede de omvang daarvan, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders niet tot het bijeenbrengen en rubriceren van de voornaamste en herhaaldelijk terugkerende bezwaren in de bij de beslissingen op bezwaar gevoegde gele en blauwe boekjes hebben mogen overgaan. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat verweerders daardoor aan enig bezwaar voorbij zijn gegaan.

In deze beroepsonderdelen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding het bestreden besluit vernietigen.

2.13. Een appellant betoogt dat de verschillende besluiten en onderliggende stukken en rapporten onvoldoende toegankelijk zijn.

Ter voorbereiding van een aanwijzing, als bedoeld in artikel 27 van de Lvw, dient een aantal rapporten en adviezen te worden ingewonnen, hetgeen de procedure complex en omvangrijk maakt. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat degenen die de rapporten en adviezen hebben opgesteld de leesbaarheid en begrijpelijkheid daarvan zodanig hebben verminderd dat geen sprake meer was van een behoorlijke procedure.

Gezien het vorenstaande kunnen de beroepsonderdelen inzake de toegankelijkheid van het IA-besluit en de bijlagen geen doel treffen.

2.14. Appellanten voeren aan dat een bijlage bij het IA-besluit, waarin de tolerantiegebieden behorende bij baan 22 zijn opgenomen, eerst twee weken na de bekendmaking van dit besluit is toegezonden. Zij betogen dat de bezwaartermijn ten onrechte niet in verband daarmee is verlengd.

De betrokken bijlage is twee weken na begin van de bezwaartermijn aan betrokkenen toegezonden, zodat zij nog vier weken hadden bezwaar te maken. Verder is deze bijlage, die bestaat uit één kaart, niet gewijzigd ten opzichte van die uit het A-besluit en zijn de bezwaarmakers betrokken geweest bij de besluitvorming die heeft geleid tot het A-besluit. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat door deze handelwijze van verweerders belangen zijn geschaad.

In deze beroepsonderdelen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding het bestreden besluit te vernietigen.

Beroepsgronden betreffende strijd met planologische kernbeslissingen.

2.15. Een aantal appellanten voert aan dat het IA-besluit niet in overeenstemming is met het SBL, in het bijzonder de daarin opgenomen 35 Ke-zone.

Verweerders hebben erkend dat de in het IA-besluit opgenomen 35 Ke-zone niet geheel overeenstemt met de in het SBL opgenomen 35 Ke-zone. Verweerders achten de desbetreffende afwijking evenwel gerechtvaardigd, omdat de in het IA-besluit opgenomen geluidszone binnen de 40 Ke-contour bijna 20% minder geluidgehinderde woningen ten opzichte van de in het SBL opgenomen zone oplevert. Voorts is de afwijking van geringe omvang, namelijk één onbebouwd perceel, aldus verweerders.

In artikel 27, eerste lid, van de Lvw is, voorzover thans van belang, bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een aanwijzing te allen tijde kan wijzigen. Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van dit artikel moet de wijziging overeenstemmen met een van kracht zijnd plan, als bedoeld in artikel 2a van de WRO.

De in het IA-besluit opgenomen 35 Ke-zone ligt niet geheel binnen de in het SBL ter zake opgenomen 35 Ke-zone. In zoverre is het IA-besluit niet in overeenstemming met het desbetreffende van kracht zijnd plan, als bedoeld in artikel 2a van de WRO. Hoewel de betrokken zone in het SBL als indicatief wordt aangeduid, bepaalt het SBL dat de geluidszone bij niet doorgaan van de oostwest-baan binnen de indicatieve zone moet vallen. Dat

de in het IA-besluit opgenomen zone op andere punten ruim binnen de “indicatieve” contour blijft, doet er niet aan af dat de in het IA-besluit opgenomen 35 Ke-zone niet binnen de in het SBL opgenomen 35 Ke-zone ligt.

Gelet op het vorenstaande, is de beslissing op bezwaar inzake het IA-besluit in zoverre in strijd met artikel 27, tweede lid, van de Lvw. De desbetreffende beroepsonderdelen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre voor vernietiging in aanmerking komt.

2.16. Enkele appellanten voeren aan dat het IA-besluit in strijd is met de planologische kernbeslissing Structuurschema Verkeer en Vervoer II (verder: SVV II).

In het SVV II worden geen uitspraken gedaan betreffende het luchtvaartterrein MAA. Voorzover appellanten betogen dat verweerders de verkeerstechnische en infrastructurele aspecten van het IA-besluit onvoldoende hebben meegewogen, wordt overwogen dat het IA-besluit de bestaande situatie vastlegt en geen verandering brengt in de aanwezige infrastructuur.

Dit beroepsonderdeel kan derhalve geen doel treffen.

Beroepsgronden betreffende de milieu-effectrapportage.

2.17. Enkele appellanten voeren aan dat ten onrechte ter voorbereiding van het IA-besluit geen milieu-effectrapport is opgesteld.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (verder: de Wmb) worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wmb worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens artikel 7.8b en 7.8d moet bepalen of voor de activiteit, vanwege de bijzondere omstandigheden, waaronder zij wordt ondernomen, een milieu-effectrapportage moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij besluit van 7 mei 1999 (verder: Besluit m.e.r. 1999) worden als activiteiten, als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wmb, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel worden als activiteiten, als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wmb, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ten aanzien van de wijziging van een aanwijzingsbesluit, als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van de Lvw, waarbij de ligging van een start- of landingsbaan wordt gewijzigd, een start- of landingsbaan wordt verlengd of verbreed, of het gebruik van het luchtvaartterrein wordt gewijzigd of geïntensiveerd, dient een milieu-effectrapportage te worden gemaakt, zo volgt uit onderdeel C, categorie 6.3, van het Besluit m.e.r. 1999, in die gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1. een start- of landingsbaan met een lengte van 1800 m of meer, en
2. een geluidszone als bedoeld in artikel 25a, een variantzone, als bedoeld in artikel 25b, eerste lid, of een tijdelijke geluidszone, als bedoeld in artikel 25c, eerste lid, van de Lvw, wordt vastgesteld of gewijzigd, tenzij de gewijzigde zone geheel valt binnen de oorspronkelijke geluidszone of de zone vervalft.

Uit onderdeel D, categorie 6.2, van het Besluit m.e.r. 1999 volgt dat een beoordeling, als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wmb, dient te worden opgesteld indien sprake is van een start- of landingsbaan met een lengte van 1000 m of meer en aan het gestelde onder 2 is voldaan.

Het A-besluit geldt als het besluit, ten opzichte waarvan de wijzigingen hebben plaatsgevonden. Het IA-besluit voorziet in een wijziging van het gebruik van het luchtvaartterrein ten opzichte van het gebruik, zoals dat is vastgelegd in het A-besluit. De in het IA-besluit vastgestelde start- of landingsbaan is meer dan 1800 m lang en de geluidszone is ten opzichte van de in het A-besluit vastgestelde zone gewijzigd. De in het IA-besluit gewijzigde 35 Ke-zone valt evenwel geheel binnen de in het A-besluit vastgestelde 35 Ke-zone, zodat niet is voldaan aan de laatste zinsnede van het gestelde onder 2. Van een activiteit, als bedoeld in onderdeel C, categorie 6.3 en een activiteit, als bedoeld in onderdeel D, categorie 6.2 van het Besluit m.e.r. 1999, is derhalve geen sprake. Ook anderszins is geen sprake van een activiteit, als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wmb dan wel een activiteit, als bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van de Wmb.

Beroepsgronden betreffende de afweging van de betrokken belangen.

2.18. Enkele appellanten voeren aan dat verweerders in het IA-besluit ten onrechte voorbijgaan aan het op 16 april 1997 door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ten behoeve van de uitspraak van 8 januari 1998 in de zaken nos. E10.95.0026 tot en met E10.95.0085, met uitzondering van E10.95.0028, 0037, 0041, 0048, 0054, 0055, 0060, 0077, 0079, uitgebrachte deskundigenbericht.

Dit betoog faalt. Dat deskundigenbericht is uitgebracht teneinde de Afdeling te ondersteunen bij haar beoordeling en ziet op de feiten en technische aspecten van het beroep. Bij de besluitvorming van verweerders hoefde dit rapport geen rol te spelen. Verweerders mochten er derhalve aan voorbijgaan, te meer nu dit deskundigenbericht hoofdzakelijk zag op de in het A-besluit opgenomen verwezenlijking van de oostwest-baan, waarvan verweerders in het IA-besluit zijn teruggekomen.

2.19. Een aantal appellanten voert aan dat verweerders de ICAO-normen voor het gebruik van luchtvaartterreinen ten onrechte niet in acht hebben genomen. Volgens appellanten moesten verweerders bij de belangenafweging met deze normen rekening houden.

Verweerders hebben overwogen dat de ICAO-normen eisen inhouden, waaraan nieuwe vliegtuigen moeten voldoen wat betreft onder meer de emissie van geluid en uitlaatgassen. Voor een regeling van het operationele gebruik van een luchtvaartterrein, zoals die is neergelegd in een aanwijzing, zijn deze normen volgens hen niet van belang. Er is geen grond om dat standpunt van verweerders rechtens onjuist te achten. Deze beroepsonderdelen treffen geen doel.

2.20. Enkele appellanten betogen dat verweerders de gevolgen van de cumulatie van vliegtuiggeluid met andere geluidsveroorzakende activiteiten, in het bijzonder wegverkeersgeluid, onvoldoende in de besluitvorming hebben betrokken. Voorts is aangevoerd dat de cumulatie van vliegtuiggeluid, veroorzaakt door zogeheten AWACS luchtverkeer vanaf de vliegbasis Geilenkirchen en luchtverkeer van MAA, onvoldoende is onderzocht.

Deze cumulatie hebben verweerders niet onderzocht, aangezien de 35 Ke-zones van beide luchtvaartterreinen elkaar niet raken. Gelet hierop en mede in aanmerking nemende de afstand tussen de beide luchtvaartterreinen en de beperkte omvang van het zogeheten AWACS vliegverkeer, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat onderzoek naar deze cumulatie van vliegtuiggeluid geen relevante bijdrage zou leveren in het kader van de besluitvorming inzake MAA. Wat betreft cumulatie met andere geluidsveroorzakende activiteiten, blijkt uit de stukken dat geluid van het luchtverkeer binnen de geluidszones dominant is. Gelet hierop hebben verweerders niet hoeven aannemen dat de cumulatie van verschillende geluidsvormen in de besluitvorming een rol zou kunnen spelen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding het bestreden besluit in zoverre te vernietigen.

2.21. Enkele appellanten voeren aan dat verweerders onvoldoende onderzoek hebben verricht naar de milieu-effecten van de aanwijzing. Ook betoogt een aantal appellanten dat het gebrek aan exploitatiemogelijkheden van luchtvaartterrein MAA onvoldoende is onderzocht en onvoldoende in de belangenafweging is betrokken.

2.21.1. Verweerders zijn van mening dat voldoende onderzoek is gedaan naar de milieu-effecten van het IA-besluit, dat immers slechts de bestaande situatie vastlegt. Ten aanzien van deze situatie bestaat, volgens verweerders, voldoende inzicht in de te verwachten milieu-effecten als gevolg van gegevens die zijn verzameld ten behoeve van de bij de voorbereiding van het A-besluit gemaakte milieu-effectrapportages, te weten het milieu-effectrapport Uitbreiding Luchthaven Zuid-Limburg van april 1987, het Nader rapport van februari 1988 en het Aanvullend milieu-effectrapport van mei 1990.

2.21.2. In de uitgevoerde milieu-effectrapportages zijn verschillende alternatieven onderzocht. Het zogenaamde Nulmin-scenario betreft de situatie zonder oostwest-baan en zonder nachtvluchten en komt overeen met de bestaande situatie, zoals die is vastgelegd in het IA-besluit. Hoewel de milieu-effectrapportages meer dan 10 jaar geleden zijn opgesteld, geven zij wel enig inzicht in de milieu-effecten van het IA-besluit. Voorts is het opstellen van een milieu-effectrapportage voor het IA-besluit niet verplicht en gaat het om een besluit dat per 1 januari 2004 afloopt. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders de milieu-effecten in vorenbedoeld zin niet in voldoende mate hebben onderzocht en in de belangenafweging betrokken.

Wat betreft de het gebrek aan exploitatiemogelijkheden is, nu de bestaande situatie wordt vastgelegd, evenmin grond voor het oordeel dat dienaangaande onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden.

2.22. Een aantal appellanten betoogt verder dat verweerders onvoldoende rekening hebben gehouden met de externe veiligheidsrisico's die aan het gebruik van de luchthaven zijn verbonden. Zij wijzen in dit kader onder meer op risico's als gevolg van het drukke gebruik van het luchtruim, de hoge bevolkingsdichtheid in Zuid-Limburg, de nabijheid van het DSM-chemiecomplex en de regionale vuilstort Schinnen-Nagelbeek.

Enkele appellanten voeren verder aan dat bij de voorbereiding van het IA-besluit onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het gebruik van de luchthaven op de gezondheid van de omwonenden.

2.22.1. Verweerders hebben ten aanzien de externe veiligheid overwogen dat het SBL geen beleid met betrekking tot de externe veiligheid van regionale luchtvaartterreinen bevat. Wel is de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van een Algemeen Beleidskader Externe Veiligheid Luchthavens. Dit is bij brief van 23 juli 1999 (TK 1998-1999, 26.205, nr. 5) stopgezet, vanwege de beslissing om het externe veiligheidsbeleid zoals dat voor Schiphol wordt geformuleerd als onderdeel van een nieuw stelsel van milieunormen, ook voor andere civiele luchtvaartterreinen toe te passen. Een geldend toetsingskader voor de externe veiligheidsrisico's bestond derhalve ten tijde van het bestreden besluit niet. Wel bestaan, aldus verweerders, voorlopige inzichten in de externe veiligheidssituatie en de planologische aspecten die daarmee samenhangen en zal in het kader van de planologische kernbeslissing Structuurschema Regionale en Kleine Luchtvaartterreinen worden gewerkt aan invulling van het voor alle regionale vliegvelden te voeren generieke externe veiligheidsbeleid.

Verder wijzen verweerders op het milieu-effectrapport Uitbreiding Luchthaven Zuid-Limburg van april 1987. Daarin is, hoewel summier, aandacht besteed aan enkele aspecten van externe veiligheid. Ook wijzen zij op het Nader Rapport van februari 1988, waarin een afzonderlijk hoofdstuk is opgenomen over veiligheidsaspecten. Daarin wordt ingegaan op de risico's van de vluchten zelf, de noodzaak een bedrijfsrampenplan op te stellen en de afstanden die zouden moeten worden aangehouden tot vogelaantrekkende locaties, zoals vuilstortplaatsen. Dergelijke functies zullen in de toekomst niet in de onmiddellijke omgeving van een luchthaven worden toegestaan. In het kader van het provinciale milieubeleid zijn volgens verweerders verder maatregelen genomen die het risico van door botsing met vogels veroorzaakte ongelukken minimaliseren en de veiligheid van het huidige en toekomstige vliegverkeer van de luchthaven waarborgen.

2.22.2. Verweerders hebben ten aanzien van de mogelijke gezondheidsschade verwezen naar het rond de luchthaven Schiphol uitgevoerde onderzoek naar de samenhang tussen luchtvaart en gezondheid: de Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol (verder: GES). De resultaten van de GES zullen volgens hen gebruikt worden voor beleidsontwikkeling ten aanzien van het onderwerp "luchtvaart en gezondheid". Daarbij zal gezien moeten worden, in hoeverre het beleid voor Schiphol van toepassing zal zijn op de regionale en overige luchtvaartterreinen. Gezien de aard en de omvang van het luchtvaartverkeer, is geen aanleiding om thans te veronderstellen dat zich in de omgeving van de regionale en overige luchtvaartterreinen gezondheidseffecten zullen voordoen die niet in de GES zijn betrokken, aldus verweerders.

Ten aanzien van mogelijke door luchtverontreiniging veroorzaakte gezondheidsschade verwijzen verweerders verder naar de ten behoeve van het A-besluit opgestelde milieu-effectrapportages, waaruit niet is gebleken dat zich als gevolg van luchtverontreiniging gezondheidsrisico's zouden voordoen. Voorts verwijzen zij naar een in 1995 door Duitse en Nederlandse gezondheidsdiensten uitgevoerd onderzoek naar de invloed van luchtverontreiniging als gevolg van de aanwezigheid van het vliegveld Geilenkirchen op de gezondheid in het Duits-Nederlands grondgebied. Dit onderzoek is aanleiding geweest om verder onderzoek te doen naar kortdurende piekconcentraties van luchtverontreinigende stoffen in de directe omgeving van MAA. In deze onderzoeken kon volgens verweerders niet worden vastgesteld dat de luchtverontreiniging door vliegverkeer tot gezondheidsschade zou kunnen leiden. Van het in het IA-besluit voorziene gebruik van MAA is dan ook geen door luchtverontreiniging veroorzaakte gezondheidsschade te verwachten, aldus verweerders.

Ten aanzien van mogelijke door geluidsoverlast veroorzaakte gezondheidsschade stellen verweerders dat op dit punt wetenschappelijk onderzoek is verricht, waaruit geen eenduidig beeld naar voren komt over de vraag of en zo ja in welke mate, geluid nadelig kan zijn voor de gezondheid.

Ten aanzien van mogelijke door verlichting van de luchthaven veroorzaakte gezondheidsschade merken verweerders op dat in het kader van het aanvullend milieu-effectrapport van mei 1990 een onderzoek is uitgevoerd naar de mogelijke effecten van de op te stellen verlichting, waaruit kan worden afgeleid dat als gevolg van deze verlichting niet of nauwelijks gezondheidsschade kan optreden.

2.22.3. De Afdeling overweegt dat bij het nemen van een aanwijzingsbesluit dat het gebruik van een luchtvaartterrein regelt met de externe veiligheidsrisico's en de gezondheidseffecten van dat gebruik mede rekening dient te worden gehouden.

Wat betreft de externe veiligheid bestaat nog geen beoordelingskader. In zoverre kan door verweerders geen diepgaand inzicht worden geboden in de effecten van het gebruik van MAA op de veiligheid rondom het vliegveld. Aannemelijk is dat een toepasbaar beoordelingskader niet voor 1 januari 2004 gereed is. Verweerders zijn inmiddels enkele jaren bezig met de ontwikkeling van het externe veiligheidsbeleid, hetgeen tot steeds wisselende inzichten en toetsingskaders heeft geleid.

Ten aanzien van de gezondheidseffecten is slechts sprake van enkele initiële onderzoeken en is van diepgaande analyse niet gebleken. Niet aannemelijk is echter dat nadere gezondheidsonderzoeken binnen de periode, waarin

het IA-besluit geldt, kunnen worden uitgevoerd en in de besluitvorming betrokken.

In aanmerking nemende dat het IA-besluit op 1 januari 2004 afloopt en niet meer dan de bestaande situatie vastlegt en nu althans enig inzicht in de externe veiligheidsrisico's en gezondheidseffecten aanwezig is en het verkrijgen van verdergaand inzicht binnen de periode dat het besluit vigeert niet te verwachten is, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders het IA-besluit niet zonder nader onderzoek ter zake hebben mogen vaststellen. De Afdeling ziet geen aanleiding het bestreden besluit op dit punt te vernietigen.

Beroepsgronden betreffende de geluidszone.

De bij de vaststelling van de zone betrokken gegevens.

2.23. Een aantal appellanten voert aan dat de in het IA-besluit opgenomen geluidszones niet het resultaat zijn van een evenwichtige belangenafweging. Volgens deze appellanten hebben verweerders de door de Voorzitter getroffen voorlopige voorziening, de in 1995 in werkelijkheid tot stand gekomen geluidszone, ten onrechte tot norm verheven en hieraan geen onderzoek dan wel plan in hoofdzaak voor de aanleg en het gebruik van het luchthaventerrein, als bedoeld in artikel 20, tweede lid, onder d, van de Lvw ten grondslag gelegd.

Verweerders hebben overwogen dat in afwachting van de definitieve zonering met de in 1995 tot stand gekomen zone een evenwichtige balans tussen gebruik en overlast resulteert.

Ingevolge artikel 20, tweede lid, onder d, van de Lvw wordt een aanwijzing vergezeld van een plan in hoofdzaak. Daarin wordt het toekomstig gebruik van het luchtvaartterrein voorspeld en worden de gevolgen daarvan voor in het bijzonder de geluidszone inzichtelijk gemaakt.

Aan het IA-besluit ligt een dergelijk plan niet ten grondslag. Echter, zoals eerder overwogen, is thans geen sprake van een aanwijzing, als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Lvw, waarvoor de in de artikelen 18, tweede lid, tot en met 26 van de Lvw neergelegde procedure gevolgd dient te worden. Hieruit volgt dat uit artikel 20, tweede lid, onder d, van de Lvw voor het IA-besluit geen verplichting voortvloeit om een plan in hoofdzaak vast te stellen. Nu verweerders voorts voldoende inzichtelijk hebben gemaakt waarom zij de zone uit 1995 in het IA-besluit hebben opgenomen, faalt het betoog van appellanten.

2.24. Een aantal appellanten betogen dat de aan- en uitvliegroutes, zoals die zijn betrokken bij de vaststelling van de geluidszone, niet juist zijn vastgesteld.

De situering van de aan- en uitvliegroutes wordt niet door het IA-besluit geregeld. Deze routes zijn echter wel van belang voor de ligging van de geluidszones. Ter zitting hebben verweerders onweersproken gesteld dat deze routes niet afwijken van de zogeheten luchtverkeersroutes die op grond van de Wet Luchtvaart en het Luchtverkeersreglement in de Regeling Procedures zijn vastgesteld. De vastgestelde routes zijn van kracht na publicatie in de Luchtvaartgids Nederland (AIP). De ligging van deze routes wordt onder meer bepaald door de positie van de desbetreffende bakens. Bij de vaststelling van deze routes is volgens verweerders uit een oogpunt van veiligheid en vermijdbare hinder de bestaande bebouwing zoveel mogelijk vermeden. Ook is getracht de routes zoveel mogelijk over Nederlands grondgebied te laten lopen.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders deze routes in het kader van de besluitvorming omtrent het IA-besluit niet als uitgangspunt mochten nemen. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat verweerders van andere, uit een oogpunt van geluidhinder en andere milieu-aspecten gunstiger, aan- en uitvliegroutes hebben kunnen uitgaan, die wat betreft luchtverkeersbeveiligings- en vliegtechnische aspecten even aanvaardbaar zijn. Derhalve ziet de Afdeling in hetgeen door appellanten ten aanzien van de aan- en uitvliegroutes is aangevoerd geen aanleiding het bestreden besluit in zoverre te vernietigen.

2.25. Een aantal appellanten heeft aangevoerd dat de zogeheten kleine Instrument Flight Rules (verder: IFR) luchtvaart ten onrechte niet bij de berekening van de geluidszone is betrokken.

Verweerders hebben dienaangaande gesteld en toegelicht dat de kleine IFR-luchtvaart wel bij de berekening van de Ke-zones is betrokken. Dat is voldoende aannemelijk.

Deze beroepsonderdelen treffen geen doel.

2.26. Ten aanzien van de geluidszone hebben enkele appellanten voorts aangevoerd dat verweerders de verschillen tussen het rapport van Bureau Peutz en hun eigen berekeningen terzake, uitgevoerd door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (hierna: het NLR), niet voldoende hebben onderzocht.

Verweerders betogen dat het rapport van Bureau Peutz stamt uit 1970 en een prognose voor het jaar 1975 geeft.

Bij de berekening is uitgegaan van niet-geluidsgecertificeerde, zeer lawaaïge vliegtuigen die thans niet meer in gebruik zijn. Voorts zijn bij de berekeningen volgens verweerders niet alle invoergegevens die bij de berekening van de Ke-zone dienen te worden gebruikt, betrokken. Dat is niet weersproken.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders in het bedoelde rapport van Bureau Peutz aanleiding hadden moeten zien nader onderzoek te doen naar de ligging van de geluidszone en de juistheid van de Ke-berekeningen, vooraleer het IA-besluit te nemen.

De toepassing en de methode van berekening van de Ke-norm.

2.27. Een aantal appellanten betoogt dat verweerders de Ke-norm en de berekeningsmethode daarvan niet hebben mogen toepassen. Sommige appellanten voeren aan dat de berekening van de Ke-norm uitgaat van de certificeringsgegevens van de desbetreffende typen vliegtuigen en niet van werkelijk gemeten geluidsniveaus en dat de berekening aldus te zeer afwijkt van de werkelijkheid. Verder betogen appellanten dat bij de berekening van de Ke de klimatologische- en terreinomstandigheden ten onrechte niet worden betrokken.

2.27.1. Ten aanzien van de toepassing van de Ke-norm overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Lvw, voorzover thans van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur uniforme grenswaarden vastgesteld voor de maximaal toegelaten geluidbelasting door landende en opstijgende luchtvaartuigen voor luchtvaartuigen met een toegelaten totaal massa van ten minste 6.000 kg, dan wel minder dan 6.000 maar meer dan 390 kg, voorzover dit hefschroefvliegtuigen betreft, dan wel deze luchtvaartuigen gebruik maken van dezelfde aan- en uitvliegroutes als de luchtvaartuigen van ten minste 6.000 kg, dan wel de vliegpatronen van de luchtvaartuigen overeenkomen met die van luchtvaartuigen van ten minste 6.000 kg.

Ter uitvoering van deze bepaling is het Besluit Geluidbelasting Grote Luchtvaartterreinen vastgesteld. Dit is op 6 januari 1997 vervangen door het Besluit Geluidbelasting Grote Luchtvaart (verder: het BGGL) dat, voorzover thans van belang, gelijkluidend is.

Ingevolge artikel 1 van het BGGL wordt de geluidbelasting door landende en opstijgende luchtvaartuigen op een bepaalde plaats vastgesteld in Kosteneenheden (Ke). Het gebruik van die maatstaf als eenheid ter beschrijving van de geluidbelasting kan hier derhalve slechts aan de orde komen, voorzover deze maatstaf in strijd is met regelgeving van hogere orde, in het bijzonder de bepalingen van de Lvw.

In de Memorie van Toelichting bij de Lvw (TK 1974-1975, 13 130, nrs. 1-3, pagina's 17 en 18) is vermeld dat voor de kwantitatieve aanduiding van de geluidbelasting vanwege dalende en stijgende luchtvaartuigen de eenheid zou kunnen worden gehanteerd die is omschreven in het eindrapport van de Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen (de Commissie Kosten) van 30 juni 1967, de Ke. Vervolgens wordt in de Memorie van Toelichting de formule van de Ke gegeven en vermeld dat de mogelijkheid moet worden opgehouden per luchtvaartterrein de grenswaarde voor de geluidszone vast te stellen en dat verscherping van de normen in de toekomst mogelijk moet zijn. Met het oog hierop worden de normen niet bij wet maar bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, aldus de Memorie van Toelichting. In de Lvw zijn ter zake geen nadere regels opgenomen. Het gebruik van de Ke-norm als zodanig is derhalve in strijd met de Lvw, noch enig andere hogere regeling.

2.27.2. De berekeningsmethode van de Ke is evenzeer als het gebruik van de norm vastgelegd in het BGGL. De berekeningsmethode wordt voorts nader gereguleerd in de Regeling Ke. De beroepsgronden betreffende de toegepaste berekeningsmethode kunnen derhalve slechts doel treffen voorzover die regeling in strijd is met regelgeving van hogere orde. Hiervan kan sprake zijn, indien de resultaten van de berekeningen niet overeenkomen met de in artikel 25, eerste lid, van de Lvw voorgeschreven regel dat de geluidbelasting, veroorzaakt door landende en stijgende luchtvaartuigen, dient te worden vastgesteld.

Uit de keuze voor de berekening van de geluidbelasting door middel van de Ke-berekeningsmethode vloeit voort dat de veroorzaakte geluidbelasting ter plaatse via een bepaald model en daarbij behorende formule wordt berekend. De Ke drukt in kwalitatieve termen de beoordeling door mensen van ten gevolge van vliegtuiggeluid ervaren hinder uit. Deze kan niet anders dan met behulp van modellen worden berekend.

De met deze modellen berekende geluidszonering dient hoofdzakelijk om het gebruik van het luchtvaartterrein te reguleren. Door het vaststellen van de geluidszones wordt een grens gesteld aan de door het gebruik van het luchtvaartterrein te veroorzaken geluidbelasting en daardoor tevens aan het gebruik van het betrokken luchtvaartterrein. Doel van de in de desbetreffende berekeningsvoorschriften opgenomen modellen is dan ook op reproduceerbare wijze de geluidbelasting te kunnen bepalen.

Naar hun aard zijn modellen niet meer dan een benadering van de werkelijkheid. Indien de berekeningen op basis van een model evenwel te zeer afwijken van de werkelijkheid, tast dat de validiteit van het model aan. Indien een

model niet voldoende realistisch de geluidbelasting door landende en stijgende vliegtuigen berekent, is het enkele gebruik ervan niet toereikend om aan het bepaalde bij artikel 25, eerste lid, van de Lvw te voldoen. Het bovenstaande brengt met zich dat de hieronder te bespreken beroepsgronden inzake de berekeningswijze van de Ke gezien moeten worden in het licht van de vraag of verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het gebruikte model voldoende realistisch de geluidbelasting ten gevolge van landende en stijgende vliegtuigen berekent.

2.27.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 juli 1998, in de zaak no. E01.97.0309, zullen door technische ontwikkelingen de met het model berekende waarde en de werkelijke waarde steeds verder uit elkaar lopen. Alhoewel de realiteitswaarde van het model, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, wordt aangetast door deze ontwikkelingen moet worden vastgesteld dat thans geen nieuwe berekeningswijze aanwezig is. Verweerders zullen weliswaar voor het luchtvaartterrein Schiphol een nieuwe norm en bijbehorend model, de zogeheten Lden, toepassen, doch indien dit model gereed is, zal het vaststellen van geluidscontouren voor MAA op basis daarvan, gelet op de complexiteit daarvan, nog geruime tijd vergen. Een geluidszone, vastgesteld op basis van een nieuw model, is derhalve niet te verwachten vóór 1 januari 2004, op welk moment het IA-besluit afloopt. Gelet hierop en in aanmerking nemende de voorbereidende besluitvorming, in het bijzonder de wettelijke eis dat het IA-besluit in overeenstemming moet zijn met het SBL, kan deze beroepsgrond niet tot vernietiging leiden.

2.27.4. Sommige appellanten voeren aan dat het geluid van het proefdraaien ten onrechte niet in de Ke-berekeningen is verdisconteerd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 10 maart 1997, in de zaak no. G05.92.2520 (aangehecht), valt proefdraaien onder de werking van de Wmb en de Wet geluidhinder. Gelet hierop en in aanmerking nemende dat de Lvw terzake slechts van toepassing is op het geluid dat wordt veroorzaakt door stijgende en landende luchtvaartuigen, hetgeen bij proefdraaien niet het geval is, is het geluid van proefdraaien terecht niet in de Ke-berekeningen betrokken. Het betoog faalt.

2.27.5. Een aantal appellanten betoogt dat het taxiën van luchtvaartuigen ten onrechte niet in de Ke-berekeningen is verdisconteerd.

Verweerders stellen dat taxiën nergens een geluidsniveau veroorzaakt dat hoger is dan het niveau dat wordt veroorzaakt door het stijgen van de vliegtuigen. Indien het geluid van taxiënde vliegtuigen wel zou worden meegeteld zouden de geluidszones volgens verweerders dan ook niet groter worden. Dat is waarom de geluidsproductie van taxiënde vliegtuigen niet voorkomt in het berekeningsvoorschrift Regeling Ke. De geluidsproductie ten gevolge van de aanloop op de baan komt daarentegen wel voor in het berekeningsvoorschrift, aldus verweerders.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het ontbreken van een voorschrift om het door taxiën veroorzaakte geluid mee te tellen, niet leidt tot een onvoldoende realistische berekening van de geluidsbelasting.

Beroepsgronden betreffende het niet vaststellen van de bkl-contour.

2.28. Enkele appellanten voeren aan dat in het IA-besluit ten onrechte geen bkl-contour is vastgesteld.

Verweerders hebben deze contour niet vastgesteld aangezien dat volgens hen een volledige procedure, als bedoeld in de Lvw, zou vergen, terwijl voorts in dat geval een milieu-effectrapportage zou moeten worden uitgevoerd. Dit zou, volgens hen, tot onaanvaardbare vertraging in de besluitvorming leiden. Derhalve hebben verweerders ervoor gekozen het bkl-verkeer via een maximum aantal vliegbewegingen in het IA-besluit te reguleren. Zij erkennen dat het IA-besluit op dit punt in strijd is met artikel 25 van de Lvw.

Ingevolge artikel 25, eerste lid, aanhef en onder b, van de Lvw, voorzover thans van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur uniforme grenswaarden vastgesteld voor de maximaal toegelaten geluidsbelasting door landende en opstijgende luchtvaartuigen voor luchtvaartuigen minder dan 6000 kg, maar meer dan 390 kg, voorzover niet begrepen onder a.

Ter uitvoering van deze bepaling is het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart (verder: BGKL) vastgesteld. Ingevolge artikel 1 van het BGKL, voor zover thans van belang, wordt de geluidsbelasting op een bepaalde plaats veroorzaakt door de gezamenlijke op een luchtvaartterrein landende en opstijgende vaste-vleugel luchtvaartuigen met schroefaanrijving en een toegelaten totaal massa die hoger is dan 390 kg doch niet hoger dan 6000 kg, uitgedrukt in bkl.

Ingevolge artikel 25a van de Lvw wordt voor deze grenswaarden bij de aanwijzing van het luchtvaartterrein een geluidszone rond dat terrein vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting door landende en opstijgende

luchtvaartuigen de grenswaarde niet overschrijdt.

Ingevolge artikel 25, tweede lid, van de Lvw, voor zover thans van belang, blijft de vaststelling van de grenswaarde als bedoeld in het eerste lid, onder b, achterwege, indien de daarbij behorende zone, bedoeld in artikel 25a, geheel ligt binnen de zone, behorende bij de grenswaarde, bedoeld in het eerste lid, onder a.

Een op basis van de bestaande situatie vastgestelde bkl-contour is, naar van de zijde van verweerders is gesteld en door appellanten niet weersproken, groter dan de in het IA-besluit vastgestelde 35 Ke-zone. Gelet hierop doet de in artikel 25, tweede lid, van de Lvw vermelde uitzondering zich niet voor, zodat verweerders in strijd met artikel 25 van de Lvw geen bkl-zone hebben vastgesteld. Dat naleving van deze, rechtstreeks uit de wet voortvloeiende plicht, naar verweerders stellen, tot ongewenste vertraging zou leiden, betekent niet dat naleving achterwege mag blijven. Op dit punt laat de wet verweerders geen afwegingsruimte. Het beroep is dan ook in zoverre gegrond, zodat de beslissing op bezwaar inzake het IA-besluit voor vernietiging in aanmerking komt, voorzover daarbij in strijd met artikel 25 van de Lvw geen bkl-zone is vastgesteld.

Overige beroepsgronden ten aanzien van het gebruik van MAA.

2.29. Enkele appellanten betogen dat de in het IA-besluit opgenomen regeling betreffende les-, oefen- en circuitvluchten te ruim is.

Verweerders stellen dat in het IA-besluit voor deze luchtvaart ten opzichte van het overlandverkeer reeds een beperking wat betreft de opengestelde uren is opgenomen. Voor verdere beperking zien zij geen aanleiding.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op dit standpunt hebben kunnen stellen.

2.30. Een aantal appellanten voert aan dat de in het IA-besluit voorgeschreven nachtsluiting van 23.00 uur tot 06.00 uur plaatselijke tijd onvoldoende is. Zij zou minimaal 8 uur dienen te duren. Daartegen bestaat volgens hen ook geen praktisch bezwaar omdat het merendeel van het verkeer tussen 08.00 uur en 21.00 uur wordt afgewikkeld.

Ingevolge artikel 25, vierde lid, van de Lvw wordt de nachtelijke periode bij de aanwijzing vastgesteld en beslaat een periode van zeven aaneengesloten uren tussen 23.00 uur en 07.00 uur plaatselijke tijd.

Hieruit volgt dat geen nachtelijke periode, als bedoeld in die bepaling, van meer dan zeven aaneengesloten uren kan worden vastgesteld. Deze nachtelijke periode heeft evenwel slechts betekenis in het kader van het structureel uitvoeren van nachtelijk vliegverkeer en de daarbij behorende nachtelijke geluidsnorm van LAeq 26 dB(A). Van structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer is in dit geval geen sprake.

Verweerders hebben voorts overwogen dat verdere beperking van de openingstijden ongewenst is. Voor de exploitatie en de evenwichtige spreiding van het luchtverkeer is de in het IA-besluit opgenomen openstelling volgens hen minimaal noodzakelijk. Voorts moet het luchtvaartterrein volgens verweerders ook voor vluchten van verder weg gelegen buitenlandse bestemmingen een aanvaardbare openstelling hebben. Dat ongeveer 85% van het verkeer tussen 08:00 en 21:00 uur wordt afgewikkeld, doet daar niet aan af.

Gelet op het voorgaande heeft de Afdeling geen grond om te oordelen dat verweerders niet in redelijkheid de openingstijden van het luchtvaartterrein hebben kunnen vaststellen, zoals in het IA-besluit is geschied.

Beroepsgronden betreffende de tolerantiegebieden en de handhaving.

2.31. Een aantal appellanten betoogt dat artikel 9 van het IA-besluit onduidelijk is geredigeerd en daardoor onvoldoende houvast biedt voor handhaving.

2.31.1. Artikel 9 van het IA-besluit luidt als volgt:

1. In de periode van 23.00 uur tot 06.00 uur plaatselijke tijd doet noch laat de exploitant de banen bedoeld in artikel 4, tweede lid, gebruiken voor starts en landingen met luchtvaartuigen.
2. In de periode van 23.00 uur tot 06.00 uur plaatselijke tijd gebruikt de gezagvoerder van een luchtvaartuig de banen bedoeld in artikel 4, tweede lid, niet voor starts en landingen.
3. Het gestelde in het eerste en tweede lid geldt niet voor luchtvaartuigen die in nood verkeren of ten behoeve van reddingsacties of hulpverlening worden ingezet.
4. Het gestelde in het eerste en tweede lid geldt niet voor het uitvoeren van landingen tussen 23.00 uur en 24.00

uur plaatselijke tijd door luchtvaartuigen van luchtvaartmaatschappijen die geregelde vluchten uitvoeren die volgens schema eerder dan 23.00 uur plaatselijke tijd hadden moeten arriveren, voor zover sprake is van onverwachte vertragende omstandigheden die op het moment van vertrek redelijkerwijs niet voorzien hadden kunnen worden.

5. Het gestelde in het eerste en tweede lid geldt niet voor het uitvoeren van starts tussen 23.00 uur en 24.00 uur plaatselijke tijd door luchtvaartuigen van luchtvaartmaatschappijen die geregelde vluchten uitvoeren die volgens schema eerder dan 23.00 uur plaatselijke tijd hadden moeten vetrekken, voor zover sprake is van:

-een technische storing van het luchtvaartuig, danwel van de luchtvaarttechnische gronduitrusting of

-extreme meteorologische omstandigheden,

die een vertraging van de start volgens dat schema rechtvaardigen.

2.31.2. Verweerders achten deze regeling voldoende duidelijk en wijzen erop dat slechts enkele tientallen malen per jaar van deze zogeheten extensie-regeling gebruik wordt gemaakt. Maandelijks ontvangt de handhavingdienst een overzicht van het gebruik van deze regeling. Daarbij wordt een verklaring voor het gebruik gevoegd. Voorts wordt gecontroleerd of van de regeling gebruik wordt gemaakt zonder dat dit gemeld wordt, aldus verweerders.

De Afdeling heeft geen grond om te oordelen dat de bepaling onvoldoende duidelijk en concreet is om een grondslag te kunnen bieden voor eventuele handhaving, indien daaraan behoefte zou ontstaan. Deze beroepsonderdelen treffen geen doel.

2.32. Enkele appellanten voeren aan dat de handhaving van de in het IA-besluit opgenomen geluidszone via tolerantiegebieden voor de aanvliegroutes, niet voldoende is gewaarborgd. Voorts is ten onrechte slechts in horizontale richting en niet ook in verticale richting een begrenzing aan de vliegroutes gegeven.

2.32.1. Ten aanzien van de uitvliegroutes zijn in het IA-besluit tolerantiegebieden opgenomen. Ingevolge het eerste lid van artikel 11 van het IA-besluit voert de gezagvoerder de aan hem door de luchtverkeersbeveiligingsdienst opgedragen vertrekprocedure uit binnen het voor die vertrekprocedure vastgestelde tolerantiegebied, opgenomen in bijlage E1 en E2, behorende bij dit besluit.

De tolerantiegebieden zijn, volgens verweerders, opgenomen teneinde te voorkomen dat, doordat vliegtuigen zich niet steeds exact langs de uitvliegroutes kunnen begeven, geluidzones worden overschreden. Indien de werkelijk gevlogen vliegbanen teveel zouden afwijken van de uitvliegroutes die zijn gebruikt ter berekening van de geluidzones, zouden de geluidzones worden overschreden. Door het vaststellen van tolerantiegebieden, waarbinnen de vliegbewegingen zich moeten afspelen, wordt dit voorkomen.

Verweerders betogen dat de in het IA-besluit opgenomen tolerantiegebieden slechts zien op afwijkingen in het horizontale vlak en zijn vastgesteld op basis van de vliegroutes en de technische hulpmiddelen die vliegtuigen thans ter beschikking staan om deze in het horizontale vlak te volgen. De grenzen van tolerantiegebieden worden volgens verweerders berekend aan de hand van een procedure die door ICAO voor veiligheidsdoeleinden is opgesteld. De linker- en rechterbuitengrenzen van de tolerantiegebieden zijn verkregen door relevante aspecten uit deze procedure te gebruiken. Hierin zijn, aldus verweerders, de nauwkeurigheid van de gebruikte apparatuur, de reactietijd van de vlieger en een windcomponent verwerkt. Gezien de huidige stand van de techniek is het, zo stellen zij, niet mogelijk smallere tolerantiegebieden vast te stellen aangezien vliegtuigen zich dan niet steeds binnen deze gebieden kunnen bevinden.

De Afdeling ziet geen reden om verweerders niet te volgen in dit betoog. Wat betreft de sanctiemogelijkheden bepaalt artikel 34, eerste lid, onder a, van de Lvw dat het voor de gezagvoerder en de eigenaar, houder of bezitter van een luchtvaartuig verboden is het luchtvaarterrein te gebruiken in strijd met bepalingen en voorschriften bij de aanwijzing gesteld. Overtreding van deze bepaling is, gelet op artikel 62 van de Lvw strafbaar.

2.32.2. Ten aanzien van het betoog van appellanten dat verweerders ten onrechte geen tolerantiegebieden in het verticale vlak hebben vastgesteld, wordt door verweerders in het bestreden besluit overwogen dat deze niet zijn vastgesteld omdat de hoogte geen invloed heeft op de omvang en ligging van de geluidszone. Ter zitting hebben verweerders daarentegen gesteld dat de hoogte wel van belang is bij de omvang en ligging van de geluidszone maar dat de tolerantiegebieden in het verticale vlak niet zijn vastgesteld aangezien deze te zeer afhankelijk zijn van het type vliegtuig.

Nu de verklaringen van verweerders niet met elkaar overeen komen en ook bij het vaststellen van tolerantiegebieden in het horizontale vlak het type vliegtuig een rol speelt, is de Afdeling niet duidelijk geworden waarom geen tolerantiegebieden in het verticale vlak zijn vastgesteld. De beroepen zijn in zoverre dan ook gegrond en het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid,

van de Awb.

2.33. Een aantal appellanten voert verder aan dat ten onrechte niet ook voor de aanvliegroutes tolerantiegebieden zijn vastgesteld.

In het IA-besluit zijn voor de aanvliegroutes geen tolerantiegebieden vastgesteld. Wel is in artikel 12 van het IA-besluit opgenomen dat de gezagvoerder de hem door de luchtverkeersleidingdienst opgedragen standaard-instrumenten-naderingsprocedure uitvoert.

Verweerders stellen dat het laatste segment van de nadering, ongeveer 12 kilometer voor de baandrempel, nagenoeg altijd recht is en daarvan nauwelijks wordt afgeweken, in het bijzonder als, zoals gewoonlijk, gebruik wordt gemaakt van het Instrument Landing System (verder: ILS). Als geen ILS beschikbaar is, zullen in beginsel evenmin afwijkingen van de rechte nadering voorkomen, aldus verweerders. De afwijkingen zullen derhalve hoofdzakelijk op grote afstand van het luchtvaartterrein plaatsvinden, zodat deze nagenoeg geen invloed hebben op de ligging van de 35 Ke-zone.

Zoals de Afdeling eerder heeft gedaan in de uitspraak van 8 augustus 2000, in de zaken nos. 199901201/1 en 200002212/1, JM 2001/10, overweegt zij dat het niet vaststellen van tolerantiegebieden voor aanvliegroutes nauwelijks gevolgen heeft voor de handhaving van de geluidszones. Aannemelijk is dat afwijkingen van de standaardroutes voornamelijk plaatsvinden buiten de 35 Ke-zone, omdat de landingsbaan vanaf een bepaalde hoogte recht dient te worden genaderd. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen grond om te oordelen dat verweerders het vaststellen van tolerantiegebieden voor de aanvliegroutes niet in redelijkheid achterwege hebben kunnen laten. Dit beroepsonderdeel treft geen doel.

Beroepsgronden betreffende het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen.

2.34. Sommige appellanten betogen dat, hoewel daar geen wettelijke verplichting toe bestaat, verweerders ten onrechte niet alle binnen de 35 Ke-zone gelegen woningen voor isolatie in aanmerking hebben gebracht.

Verweerders stellen dat in totaal 950 woningen binnen de 40 Ke-zone, als bedoeld in artikel 5 van het IA-besluit, op basis van de Regeling Geluidwerende Voorzieningen 1997 (verder: RGV 1997) zullen worden geïsoleerd. Het aanbrengen van de geluidwerende voorzieningen zal in het najaar van 2001 aanvangen en begin 2003 zijn afgerond. Verweerders zien geen aanleiding ook de woningen, gelegen buiten de 40 Ke-zone, voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking te brengen.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, kan de Afdeling geen aanknopingspunten vinden voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid tot hun standpunt hebben kunnen komen om geen woningen voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking te brengen waar de wet daartoe niet verplicht. Deze beroepsonderdelen treffen geen doel.

2.35. Een aantal appellanten voert aan dat ten onrechte in het IA-besluit niet duidelijk is gemaakt, welke woningen voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking komen. De in de bijlage bij het IA-Besluit ingetekende 40 Ke-contour is, gelet op de schaal van de desbetreffende kaart, in de werkelijkheid 35 m breed. Op deze wijze is de bepaling welke woning voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking komt, onvoldoende nauwkeurig, aldus appellanten.

Verweerders hebben betoogd dat niet de bij het IA-besluit gevoegde kaart met daarop de zone als uitgangspunt dient voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen, maar de lijst van opgesomde woonadressen, alsmede de kaart inzake de "isolatie noord-zuidbaan Maastricht Aachen Airport (schaal 1: 2.000)", waarop de te isoleren woningen zijn ingekleurd.

De kaart, welke ter zitting is getoond, biedt in combinatie met de adressenlijst, voldoende duidelijkheid om te bepalen welke woningen voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking komen. Het beroep treft in zoverre geen doel.

Voor zover enkele appellanten nog betogen dat verweerders ten onrechte woningen en woonblokken die op de kaart worden doorsneden door de 40 Ke-contour eerst voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen in aanmerking doen komen, indien het binnen de 40 Ke-contour gelegen gedeelte een geluidgevoelige ruimte betreft, betreft dat de uitvoering van de RGV 1997 en niet een beroepsgrond die het bestreden besluit raakt. Het betoog faalt.

2.36. Enkele appellanten betogen dat bij het bepalen van de voor geluidwerende voorzieningen in aanmerking komende woningen ten onrechte geen rekening is gehouden met de bouwkundige staat van deze woningen.

Verweerders hebben zich op het standpunt gesteld dat alle binnen de 40 Ke-zone gelegen woningen voor het

aanbrengen van geluidwerende voorzieningen in aanmerking komen. Bij het aanbrengen van deze voorzieningen zal vervolgens per woning de technische en bouwkundige staat worden opgenomen, teneinde de vereiste mate van geluidwerendheid van de aan te brengen voorzieningen te bepalen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat bij het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen geen rekening wordt gehouden met de bouwkundige staat van de woning. Dit kan ook uit artikel 17, eerste lid, van de RGV 1997, waarin normen worden gesteld ten aanzien van de mate van geluidwering die de geluidwerende voorzieningen dienen te bezitten, worden afgeleid. Het betoog van appellanten faalt.

Beroepsgronden betreffende de “passende” regeling als bedoeld in artikel 16 van het IA-besluit.

2.37. Veel appellanten betogen dat de in artikel 16 van het IA-besluit opgenomen schadevergoedingsregeling niet toereikend is. Zij achten de peildatum van 25 oktober 1994 evenzeer onjuist als de periode waarover schade wordt vergoed. In het bijzonder verzetten zij zich tegen de aanvangsdatum van 1 oktober 1988. Voorts betogen sommige appellanten dat de regeling ten onrechte is beperkt tot de hoofdbewoners en dat deze ten onrechte slechts betrekking heeft op woningen gelegen binnen de 40 Ke-zone. Vergoeding is volgens hen niet slechts vereist ter compensatie voor het niet aanbrengen van geluidwerende voorzieningen, doch ook voor het niet zoneren, zodat alle woningen binnen de 35 Ke-zone daarvoor in aanmerking hadden moeten komen. Tenslotte betogen enkele appellanten dat ten onrechte vergoeding op basis van de in artikel 5 van het IA-besluit opgenomen 40 Ke-zone plaatsvindt.

2.37.1. De regeling is vastgesteld naar aanleiding van de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 8 januari 1998. In die uitspraak is overwogen dat een passende regeling moet worden getroffen ter compensatie van het sinds 1978 ontbreken van een zonering voor de noord-zuidbaan, hoewel de wetgever de plicht daartoe in het leven had geroepen.

De desbetreffende bepalingen van de Lvw zijn met ingang van 1 oktober 1978 in werking getreden. In de wet is geen termijn gesteld voor de voltooiing van de zonering. Wel is bepaald dat binnen één jaar met het vaststellen van de geluidszones moest zijn aangevangen. De duur van het proces is onderwerp van parlementaire discussie geweest. Drie jaar werd door de regering niet uitvoerbaar geacht. Zij stond een periode van 10 jaar voor ogen. Nu het vaststellen van het SBL voorts eerst in 1988 heeft plaatsgevonden, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders de aanvangsdatum niet in redelijkheid op 1 oktober 1988 hebben kunnen stellen.

Voorts is de regeling slechts bedoeld voor woningen waarvoor geluidwerende voorzieningen zijn uitgebleven enerzijds als gevolg van het niet tijdig zoneren en anderzijds als gevolg van het in het A-besluit vaststellen van tijdelijke zones zonder de verplichting tot het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. Er is geen grond voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid als uitgangspunt hebben kunnen nemen dat de regeling strekt ter compensatie van het niet op kosten van de overheid aanbrengen van geluidwerende voorzieningen en dat dit nadeel slechts onder vermelde omstandigheden voor vergoeding in aanmerking komt. Hetzelfde geldt voor de peildatum van 25 oktober 1994, die rechtstreeks uit die keuze voortvloeit.

De regeling heeft ten doel de uitblijvende zonering en het daaraan voor omwonenden verbonden recht op het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen te compenseren. Nu voor deze voorzieningen slechts in aanmerking komen woningen gelegen binnen de 40 Ke-zone, is een schadevergoeding per woonadres dat binnen de 40 Ke-zone is gelegen, niet onredelijk.

Uit de systematiek van de regeling vloeit voort dat de situatie op 25 oktober 1994 als ijkpunt wordt genomen. Niet aannemelijk is dat de 40 Ke-zone van dat jaar afwijkt van de werkelijk gerealiseerde 40 Ke-zone uit 1995, die in artikel 5 van het IA-besluit is vastgelegd en bepalend is voor de toepassing van de regeling. Geen grond bestaat derhalve voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid de vergoeding hebben kunnen verbinden aan de 40 Ke-zone, als bedoeld in artikel 5 van het IA-besluit.

2.38. Sommige appellanten betogen dat het te vergoeden bedrag onvoldoende op de individuele gevallen is toegesneden. Ook gaat de regeling volgens hen ten onrechte uit van een bedrag per maand in plaats van per jaar.

Verweerders hebben uiteengezet dat het toegekende bedrag van f 2500,00/€ 1134,45 per jaar overeen komt met eerder in vergelijkbare situaties, in het bijzonder bij Schiphol in het kader van overschrijding van de 40 Ke-zone alsmede bij de wateroverlast in Limburg, uitgekeerde bedragen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid tot het door hen vastgestelde bedrag hebben kunnen komen en evenmin voor het oordeel dat zij, mede gelet op periode waarover vergoedingen worden uitgekeerd en de administratieve verwerking van de aanvragen, niet in redelijkheid tot schadevergoeding per jaar hebben kunnen besluiten.

2.39. Ten slotte betoogt een aantal appellanten dat ten onrechte zelf aangebrachte geluidwerende voorzieningen

niet voor vergoeding in aanmerking worden gebracht.

De regeling heeft volgens verweerders tot doel compensatie te bieden voor het uitblijven van het op kosten van het Rijk aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. Door niet te zoneren, werden geen geluidwerende voorzieningen op kosten van het Rijk aangebracht, hoewel daar wel aanspraak op bestond. Verweerders hebben zich dan ook niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen vergoeding zal plaatsvinden van op eigen kosten binnen de periode vanaf 1 oktober 1988 tot 12 mei 2000, in afwachting van een regeling, aangebrachte geluidwerende voorzieningen. De beroepen zijn in zoverre gegrond en de beslissing op bezwaar inzake het IA-besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

Beroepsgronden betreffende schade als gevolg van het IA-besluit.

2.40. Enkele appellanten betogen dat niet is gewaarborgd dat schade als gevolg van het IA-besluit wordt vergoed.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van het IA-besluit wordt aan degene die door dit besluit schade lijdt of zal lijden op verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend, voor zover die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet, of niet voldoende, door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd. Ingevolge het tweede lid van dit artikel is op de behandeling van het verzoek de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van overeenkomstige toepassing.

Nu eventuele schade als gevolg van het IA-besluit die daarvoor niet anderszins in aanmerking komt, op grond van deze bepaling voor vergoeding in aanmerking kan komen, bestaat geen grond appellanten in hun betoog te volgen.

V. Beroepsgronden ten aanzien van het RO-besluit.

2.41. Enkele appellanten voeren aan dat verweerder sub 2 ten onrechte niet gelijktijdig met het IA-besluit een nieuw RO-besluit heeft genomen.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de Lvw, gelezen in samenhang met artikel 37 van de WRO, is verweerder sub 2 gehouden gemeenteraden door middel van een aanwijzing te verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te wijzigen ten aanzien van gronden gelegen binnen de bij een aanwijzing vastgestelde geluidszones.

Verweerder sub 2 heeft als gevolg van het IA-besluit niet tot enige dergelijke aanwijzing besloten. Zoals eerder is overwogen, is geen sprake van een aanwijzing, als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Lvw, waarvoor de in de artikelen 18, tweede lid, tot en met 26 van de Lvw neergelegde procedure gevolgd dient te worden. Hieruit volgt dat artikel 26 van de Lvw geen toepassing vindt in het kader van de onderhavige aanwijzing, zodat het IA-besluit niet vergezeld hoefde te worden van een aanwijzing als bovenbedoeld. Deze beroepsonderdelen treffen derhalve geen doel.

2.42. Sommige appellanten betogen dat de betaling van de schadevergoeding ten onrechte wordt opgedragen aan de gemeenten. Enkele appellanten betogen voorts dat verweerders de kosten voor het opstellen van een bestemmingsplan vanwege het RO-besluit ten onrechte niet voor rekening van het Rijk hebben genomen.

Ingevolge artikel 26a, derde lid, van de Lvw kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij het geven van aanwijzingen, als bedoeld in artikel 26, eerste lid, tevens aangeven op welke wijze en in welke gevallen geldelijke steun uit 's Rijks kas kan worden verleend ter bestrijding van de kosten ten gevolge van uitvoering van de in overeenstemming met de aanwijzingen gebrachte bestemmingsplannen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling valt af te leiden dat is bedoeld voor vergoeding op voet van dit artikel in aanmerking te laten komen hogere kosten als gevolg van het opnemen van voorschriften in bestemmingsplannen en niet het opstellen van de plannen zelf.

Ter uitvoering van deze bepaling is in het RO-besluit de bepaling opgenomen dat de kosten ter uitvoering van de aangepaste bestemmingsplannen ten laste van het Rijk komen. Daarbij is in artikel 10 tevens bepaald dat planschade, mits de toekenning van de plicht tot vergoeding is geschied met instemming van verweerder sub 1 of na uitspraak van de rechter, door het Rijk worden vergoed. Dat vergoeding van de schade ten onrechte ten laste van de gemeente komt, is niet gebleken.

Er bestaat voorts geen verplichting voor verweerder sub 2 om de kosten voor het opstellen van de bestemmingsplannen aan de gemeente te vergoeden. In artikel 8 van het RO-besluit is dan ook bepaald dat de kosten voor het opstellen van de plannen ten laste van de gemeente komen. Verweerders overwegen dienaangaande dat de hoofdregel is dat de kosten die opkomen ten gevolge van het nemen van besluiten worden gedragen door het bestuursorgaan dat die besluiten neemt. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerders niet in redelijkheid van de vergoeding van de voor het opstellen van bestemmingsplannen opgekomen kosten hebben kunnen afzien.

VI. Conclusie.

2.43. De besluitvorming omtrent MAA is door verweerders niet voortvarend ter hand genomen. Eerst ongeveer 15 jaar nadat de wetgever op 7 juni 1978 een zoneringsverplichting in het leven had geroepen, is MAA op 25 oktober 1994 gezoneerd. Deze zonering was wat betreft de bestaande noordzuid-baan tijdelijk zodat op basis daarvan geen aanspraak bestond op geluidwerende voorzieningen. Het aan dit besluit ten grondslag liggende regeringsbeleid, zoals dat is neergelegd in het SBL, stamt uit 1988 en dat besluit is, nadat de Afdeling had geconstateerd dat het SBL zijn rechtskracht had verloren, bij wet met terugwerkende kracht verlengd tot 31 december 2003. Voorts zijn verweerders gedurende de besluitvorming van inzicht veranderd en van mening geraakt dat de aanleg van een oostwest-baan niet gewenst is. Ondanks de lange duur van de besluitvorming is het aan het IA-besluit ten grondslag liggende onderzoek, in het bijzonder ten aanzien van de externe veiligheid en de gezondheidseffecten, niet diepgaand.

De Afdeling is hiervoor tot het oordeel gekomen dat de beslissingen op de bezwaren tegen het IA-besluit dienen te worden vernietigd wat betreft de 35 Ke-zone, aangezien deze in strijd met artikel 27, tweede lid, van de Lvw niet in overeenstemming is met het SBL en wat betreft de bkl-zone, aangezien deze in strijd met artikel 25 van de Lvw niet in het IA-besluit is opgenomen. Voorts komt de beslissing op bezwaar ten aanzien van het IA-besluit voor vernietiging in aanmerking aangezien daarin onvoldoende is gemotiveerd waarom geen tolerantiegebieden in het verticale vlak zijn vastgesteld, daarin geen rekening is gehouden met de in de periode vanaf 1 oktober 1998 tot 12 mei 2000 op eigen kosten aangebrachte geluidwerende voorzieningen en niet is voorzien in een billijke tegemoetkoming in de door [appellanten sub 27] ten gevolge van het afzien van de aanleg van de oostwest-baan geleden schade.

Uit het voorgaande volgt voorts dat de beroepen van appellanten tegen de beslissing op bezwaar ten aanzien van het A-besluit, wegens het ontbreken van procesbelang, niet ontvankelijk zijn. De beroepen tegen de beslissing op bezwaar ten aanzien van het RO-besluit zijn tenslotte ongegrond.

2.44. Verweerders dienen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 19] in zijn geheel en de beroepen van de overige appellanten voor zover deze zijn gericht tegen de beslissing op bezwaar van 26 januari 2001 ten aanzien van het A-besluit, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellanten sub 2], [appellant sub 6], burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen, [appellanten sub 8], [appellant sub 9], de vereniging "Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek", [appellant sub 18], de stichting "Stichting Milieufederatie Limburg", de stichting "Woningstichting Meerssen" en [appellanten sub 27], tegen de beslissing op bezwaar ten aanzien van het IA-besluit gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van verweerders van 26 januari 2001 ten aanzien van het IA-besluit, kenmerk DGR/LD/DLB/L 01.420516, voorzover daarbij de bezwaren tegen het niet overeenstemmen van de 35 Ke-zone in het IA-besluit met de 35 Ke-zone in het SBL, het niet vaststellen van de bkl-zone, het niet vaststellen van tolerantiegebieden in het verticale vlak, het niet voor vergoeding in aanmerking brengen van de in de periode van 1 oktober 1988 tot 12 mei 2000 zelf aangebrachte geluidwerende voorzieningen en het niet voorzien in een billijke tegemoetkoming in de door [appellanten sub 27] ten gevolge van het afzien van de aanleg van de oostwest-baan geleden schade, ongegrond zijn verklaard en het IA-besluit in zoverre ongewijzigd is gehandhaafd;

IV. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt verweerders in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 3756,40. Deze kosten dienen als volgt te worden vergoed:

- a. aan burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen een bedrag van € 53,70,
- b. aan [appellanten sub 8] een bedrag van € 697,50, waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,
- c. aan [appellant sub 9] een bedrag van € 53,50,

d. aan de vereniging "Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek" een bedrag van € 697,70, waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

e. aan [appellant sub 18] een bedrag van € 644,00, dat geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

f. aan de stichting "Stichting Milieufederatie Limburg" een bedrag van € 322,00, dat geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand,

g. aan de stichting "Woningstichting Meerssen" een bedrag van € 644,00 dat geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en

h. aan [appellanten sub 27] een bedrag van € 644,00 dat geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

het totale bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Verkeer en Waterstaat) te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan

- [appellanten sub 2],

- [appellant sub 6],

- [appellant sub 9],

- [appellant sub 18] alsmede

- [appellanten sub 27]

ieder afzonderlijk het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierrecht (f 225,00/€ 102,10) vergoedt en voorts aan

- burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen,

- [appellanten sub 8],

- de vereniging "Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek",

- de stichting "Stichting Milieufederatie Limburg, en

- de stichting "Woningstichting Meerssen

ieder afzonderlijk het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (f 450,00/€ 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. R.W.L. Loeb en mr. H. Troostwijk, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.W.P. van Gastel, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Van Gastel
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2002

261.

.....