uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 14/5816 BELEI

uitspraak van 21 april 2015 van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

Paramotorclub Holland, te Oosterbeek, eiseres,
gemachtigde: mr. dr. R.M. Schnitker,

en

het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland, verweerder.

Procesverloop

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 19 augustus 2014 (bestreden besluit) van het college inzake de weigering om aan haar een generieke ontheffing te verlenen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) van terreinen in de provincie Zeeland voor het opstijgen en landen van gemotoriseerde schermvliegtuigen (snorvliegen).

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Middelburg op 27 maart 2015. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde en P.J.J. van Asch. GS heeft zich laten vertegenwoordigen door R.M. de Later, B.H. Maring en E.I. de Smidt.

Overwegingen

1. Voor een weergave van de feiten, omstandigheden en het toepasselijk wettelijk kader verwijst de rechtbank naar de uitspraak van 6 maart 2014 (ECLI:NL:RBZWB:2014:1500). In die uitspraak heeft de rechtbank het beroep van eiseres gegrond verklaard, het besluit van 2 april 2013 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen op bezwaar met inachtneming van de uitspraak.
Bij het bestreden besluit zijn de bezwaren van eiseres opnieuw ongegrond verklaard en is het primair besluit in stand gelaten.00

2. Eiseres voert – samengevat – in beroep aan dat het bestreden besluit geen recht doet aan de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2014. Bovendien maakt zij met haar beleid misbruik van haar bevoegdheid en handelt zij in strijd met de Luchtvaartwet. Het college heeft de betrokken belangen in dit geval onvoldoende onderzocht en afgewogen.

3. De rechtbank stelt voorop dat de bevoegdheid van het college om al dan niet een TUG-ontheffing te verlenen een discretionaire bevoegdheid betreft, waardoor het college bij het al dan niet toepassen van de bevoegdheid een ruime mate van beoordelingsvrijheid heeft. Gelet hierop moet de rechtbank het al dan niet gebruiken van een dergelijke bevoegdheid terughoudend toetsen. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) (ECLI:NL:RVS:2014:3561) blijkt verder dat het college niet beperkt wordt in het soort voorschriften dat aan een TUG-ontheffing verbonden kan worden.

4. Op grond van artikel 7, eerste lid van de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland (de Beleidsregels) wordt een generieke TUG-ontheffing ten behoeve van gemotoriseerde luchtsporten geweigerd.

5. In de uitspraak van 6 maart 2013 heeft de rechtbank overwogen:
"Naar het oordeel van de rechtbank is het zeker waar het beleid mede de belangen van de aanvragers van een TUG-ontheffing in aanmerking heeft willen nemen kennelijk onredelijk om alle soorten van gemotoriseerde luchtsport onafhankelijk van de mate van geluid die deze produceren van de mogelijkheid van een TUG-ontheffing uit te sluiten. Een beleid dat recht doet aan de aanvragers zou ook aandacht moeten besteden aan de vraag of, gelet op de mate van geluid die de onderscheiden sporten – waaronder begrepen het paramotorvliegen – produceren [...] daarvoor wel of niet de mogelijkheid moet bestaan een TUG-ontheffing te verlenen."

6. Nu het college geen hoger beroep heeft ingesteld, moet van het vorenstaande worden uitgegaan bij de beoordeling van het onderhavige beroep. Tussen partijen is voorts niet meer in geschil dat de aanvraag van eiseres ziet op een vorm van gemotoriseerde luchtsport en dat een TUG-ontheffing alleen ziet op het opstijgen van luchtvaartuigen.

7. Het college heeft de Beleidsregels naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2013 heroverwogen en besloten deze te handhaven, zij het onder aanpassing van de toelichting daarop. Ter zitting is namens het college opgemerkt dat de oude toelichting aan duidelijkheid te wensen overliet. Volgens het college heeft de rechtbank het beleid daardoor anders kunnen interpreteren dan volgens het college de bedoeling was.

8. Voor zover eiseres heeft willen betogen dat het college hoe dan ook gehouden was om de beleidsregels aan te passen, volgt de rechtbank dat niet. Uit de uitspraak van 6 maart 2013 volgt namelijk niet dat het college niet bevoegd zou zijn om het snorvliegen uit te sluiten van een generieke TUG-ontheffing. Een dergelijke overweging zou zich ook niet verhouden met de ruime bevoegdheid van het college en met de in dat verband door de rechter aan te leggen terughoudende toets.

9. Daarnaast ziet de rechtbank geen aanleiding voor de conclusie dat het restrictieve beleid in strijd is met de in artikel 8a51, eerste lid van de Wet luchtvaart (Wvl) geboden mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein. Het is aan het college om daar na een toereikende belangenafweging al dan niet gebruik van te maken. De omstandigheid, zoals aangevoerd door eiseres, dat het college ten aanzien van het vliegen boven de provincie geen regulerende bevoegdheid heeft, laat de bevoegdheid van het college ten aan zien van het opstijgen vanaf in de provincie gelegen terreinen onverlet. Verder doen ook het feit dat het Rijk voorheen een minder stringent beleid voerde, noch het huidige voornemen van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om een algemene vrijstelling in te voeren voor het vliegen met snorvliegers af aan de ruime beleidsvrijheid die daarbij aan het college is toegekend.

10. De rechtbank stelt vast dat het belang van eiseres bij het kunnen beoefenen en aanbieden van gemotoriseerde luchtvaartsport bij de totstandkoming van het beleid in algemene zin is afgewogen tegen het behoud van stilte in de natuur, en op het platteland en het voorkomen van (geluids)overlast van omwonenden. Ter zitting is toegelicht dat daarbij in aanmerking is genomen dat de mogelijkheid van (een locatiegebonden) ontheffing als

bedoeld in artikel 8a.51 Wlv is blijven bestaan voor zover het evenementen betreft en dat overigens gebruik kan worden gemaakt van bestaande luchthavens. Voor zover eiseres heeft betwist dat dat dit reële mogelijkheden betreft, is de rechtbank van oordeel dat eiseres dat onvoldoende heeft onderbouwd.

11. Uit de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2013 volgt evenwel dat het college de mogelijkheid van een TUG-ontheffing voor het snorvliegen nader diende te onderzoeken en een eventuele negatieve beantwoording van die vraag nader diende te motiveren. Daartoe diende het college zich te informeren omtrent alle relevante feiten en omstandigheden. Ook is van belang of het na te streven doel kan worden bereikt met het gevoerde beleid en of het met het beleid te behalen resultaat niet eveneens kan worden bereikt met minder verstrekkende maatregelen.

12. Het college diende zich in dit geval specifiek te informeren over de door snorvliegers veroorzaakte geluidhinder. Hierin ligt tevens de vraag besloten waarom niet zou kunnen worden volstaan met het stellen van voorwaarden ten aanzien van de geluidsemissie in plaats van het opleggen van een verbod. Verder is de vraag relevant of er – gezien het door gemotoriseerde schermvliegtuigen veroorzaakte geluid en de ter plaatse reeds aanwezige geluidsniveaus – wel aanleiding bestaat om alle in de provincie Zeeland gelegen terreinen uit te sluiten van de mogelijkheid om daar op te stijgen met gemotoriseerde schermvliegtuigen. De rechtbank wijst in dit verband op de Luchtvaartkaart, zoals die wordt gehanteerd bij de inhoudelijke beoordeling van andere aanvragen om ontheffing. Daarin wordt een duidelijk onderscheid gemaakt naar gebieden die zich wel of niet lenen voor een TUG-ontheffing.

13. Het college heeft een dergelijk onderzoek niet uitgevoerd, maar stelt zich onverkort op het standpunt dat (behoudens evenementen) het behoud van stilte in de provincie hoe dan ook zwaarder dient te wegen dan de persoonlijke behoefte van een beoefenaar van gemotoriseerde luchtsport. In het bestreden besluit is voorts overwogen dat op grond van artikel 2.10 van de Verordening Ruimte provincie Zeeland geen nieuwvestiging of uitbreiding van gemotoriseerde luchtsporten en landingsplaatsen wordt toegelaten en dat de in Zeeland geldende bestemmingsplannen starts en landingen met gemotoriseerde schermvliegtuigen buiten luchthaventerreinen evenmin toelaten.

14. Daargelaten dat het college geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen de uitspraak van 6 maart 2013 en zich om die reden niet met succes kan beroepen op het vorenstaande om een nader onderzoek achterwege te laten, overweegt de rechtbank dat artikel 2.10 van de Verordening Ruimte provincie Zeeland geen algemeen verbod op gemotoriseerde luchtsporten inhoudt. Het eerste lid van dat artikel bevat een verbod op het in bestemmingsplannen aanwijzen (bij wijze van nieuwvestiging of uitbreiding) van terreinen ten behoeve van lawaaisporten, waaronder gemotoriseerde luchtsporten. Daarbij is in het tweede lid nog de uitzondering opgenomen voor terreinen waarop op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening, krachtens een bestemmingsplan de vestiging of uitbreiding van een dergelijke lawaaisport als is toegelaten.

15. Een TUG-ontheffing ziet op tijdelijk en uitzonderlijk gebruik, hetgeen tot uiting komt in het feit dat een perceel maximaal 12 dagen per jaar gebruikt mag worden als opstijgplaats voor luchtvaarttuigen. Naar het oordeel van de rechtbank kan dit worden aangemerkt als incidenteel en van ruimtelijk ondergeschikte aard en kan daarom TUG-ontheffing worden verleend voor een gebruik als start- en landingsterrein van niet als

zodanig bestemde of in een bestemmingsplan aangewezen gronden. Het college heeft voor haar andersluidende opvatting ter zitting gewezen op de uitspraak van de AbRS van 18 juni 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AG1724). De rechtbank overweegt dat die zaak het gebruik betrof van een niet als zodanig bestemd perceel als landingsplaats voor parachutisten, op 7 tot 16 dagen per jaar. In het kader van een verzoek om handhaving heeft de AbRS toen overwogen dat bedoeld gebruik niet kan worden aangemerkt als aan de agrarische bestemming ondergeschikt nevengebruik en evenmin is aan te merken als incidenteel. Naar het oordeel van de rechtbank staat dit oordeel niet in de weg aan het verlenen van een zodanige ontheffing op grond van de Luchtvaartwet voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein dat tevens kan worden gesproken van incidenteel gebruik in ruimtelijke zin.

16. Het vorenstaande houdt in dat artikel 7 van de Beleidsregels wederom de toets aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, niet kan doorstaan. Het bestreden besluit moet daarom worden vernietigd. De rechtbank ziet geen aanleiding het geschil finaal te beslechten nu het college met inachtneming van deze uitspraak hun beleid opnieuw zullen moeten heroverwegen en op basis daarvan een nieuw besluit op bezwaar zullen moeten nemen.

17. Nu het beroep gegrond wordt verklaard, dient het griffierecht aan eiseres te worden vergoed. De rechtbank zal het college veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 980,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 490,- en wegingsfactor 1). Ook de gemaakte reiskosten van € 43,60 komen voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De rechtbank:
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op binnen zestien weken nadat deze uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt het college op het betaalde griffierecht van € 165 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 1023,60.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.F.I. Sinack, rechter, in aanwezigheid van drs. A. Lemaire, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 april 2015.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op: - 1 MEI 2015

Rechtsmiddel
Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

VOOR FOTOKOPIE CONFORM
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant