

LJN: AU4276, Rechtbank Rotterdam, 05/4247

Datum uitspraak: 13-10-2005

Datum publicatie: 13-10-2005

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Voorlopige voorziening

Inhoudsindicatie: Rotterdam Airport heeft verzocht om een voorlopige voorziening tegen een besluit van het Ministerie van V&W. Inzet van het geschil was de last onder dwangsom die het Ministerie Rotterdam Airport heeft opgelegd vanwege het overtreden van geluidsnormen. De last houdt in dat Rotterdam Airport maatregelen moet treffen om de vastgestelde geluidsnormen niet verder te overschrijden tot 1 november (afloop termijn). De dwangsom houdt in dat bij iedere verdere overschrijding van de norm, per overschrijding (0,1 Ke per netwerkpunt) een dwangsom van € 13.000 wordt opgelegd met een maximum van € 520.000. Consequentie van de last onder dwangsom is dat elke vliegbeweging vanaf 1 september op Rotterdam Airport tot overschrijding leidt en dat slechts algehele sluiting van Rotterdam Airport kan voldoen aan de vereisten van het Ministerie van V&W. Algehele sluiting van Rotterdam Airport is echter niet de bedoeling van het Ministerie. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat het opleggen van een last onder dwangsom niet het geëigende middel is om een einde te maken aan de overtredingen. Daarom wijst de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening toe.

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Voorzieningenrechter

Reg.nr.: VWET 05/4247-ZWI

Uitspraak

naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht in verband met het geding tussen

Rotterdam Airport B.V., gevestigd te Rotterdam, verzoekster,  
gemachtigde mr. R.D. Rischen, advocaat te Rotterdam,

en

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, verweerder,  
gemachtigde mr. M. Rus-Van der Velde, advocaat te 's-Gravenhage.

#### 1. Ontstaan en loop van de procedure

Bij besluit van 1 september 2005 heeft verweerder aan verzoekster een last onder dwangsom opgelegd. Deze last houdt in dat de exploitant van verzoekster maatregelen dient te treffen die voorkomen dat de grenswaarden in netwerkpunten behorende bij de 35 Ke-geluidszone, als vastgesteld in het Aanwijzingsbesluit Rotterdam van 17 oktober 2001, verder worden overschreden. Voorts is verzoekster medegedeeld dat, indien tussen het einde van de begunstigingstermijn, die op twee weken na dagtekening van dit besluit is gesteld, en 1 november 2005 een verdere overschrijding van de 35 Ke-zone plaatsvindt, zij een dwangsom verbeurt van € 13.000 per 0,1 Ke per netwerkpunt, zulks tot een maximum van € 520.000,--, alsmede dat dit besluit met ingang van 1 november 2005 vervalt.

Tegen dit besluit (hierna: het bestreden besluit) heeft verzoekster bij brief van 16 september 2005 bezwaar gemaakt.

Voorts heeft verzoekster bij brief van 16 september 2005 de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende te bepalen dat verweerder geen gebruik maakt van de last onder dwangsom.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2005. Verzoekster heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, die werd bijgestaan door xxx, beleidsmedewerker van verzoekster, en door mr. xxx. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, die werd bijgestaan door mr. xxx, hoofd van de Unit Juridische Zaken van Inspectie Verkeer en Waterstaat, en xxx, senior adviseur toezicht eenheid luchthavens en luchtruim van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

## 2. Overwegingen

Op grond van artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voorzover de daartoe uit te voeren toetsing meebrengt dat de rechtmatigheid van het bestreden besluit wordt beoordeeld, heeft het oordeel van de voorzieningenrechter een voorlopig karakter en is dat oordeel niet bindend voor de beslissing op bezwaar of eventueel in de hoofdzaak.

Wettelijk kader

Op grond van artikel 5:21 van de Awb wordt onder bestuursdwang verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Ingevolge artikel 5:32, eerste en derde lid, van de Awb kan het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen, indien het belang, dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen niet verzet. Ingevolge het tweede lid van dit artikel strekt een last onder dwangsom ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Daarbij stelt het bestuursorgaan ingevolge het vierde lid van dit artikel de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan stelt tevens het bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Het vastgestelde bedrag staat tenslotte in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Uit artikel 72 van de Luchtvaartwet (hierna: LVW) vloeit voort dat de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang wordt uitgeoefend door de Minister, in casu door de Staatssecretaris.

Ingevolge artikel 30b van de LVW dient de exploitant jaarlijks een gebruiksplan te maken.

Ingevolge artikel 33, eerste lid, aanhef en onder a, van de LVW is het de exploitant van een luchtvaartterrein verboden een luchtvaartterrein te gebruiken of te doen of te laten gebruiken in strijd met de bepalingen en voorschriften bij de aanwijzing gesteld.

In artikel 5, aanhef en onder a, van het Aanwijzingsbesluit Rotterdam, alsmede vaststelling van de geluidszones, zoals gewijzigd op 14 juli 2004 (hierna: de Aanwijzing), is bepaald dat rondom het luchtvaartterrein een geluidszone geldt voor luchtvaartuigen als bedoeld in artikel 25, eerste lid, onder a, van de LVW met een grenswaarde van 35 Ke en met de geluidscontouren behorende bij de maximale waarden 40, 45, 50, 55 en 65 Ke. Deze geluidszone met bijbehorende contouren is

aangegeven op een topografische kaart, opgenomen in bijlage E, behorende bij dit besluit.

In artikel 14 van de Aanwijzing is bepaald dat de exploitant binnen twee weken na afloop van ieder kwartaal aan verweerder opgave van alle gegevens doet die noodzakelijk zijn ten behoeve van het toezicht op de naleving van de geluidszones en de naleving van de in dit besluit opgenomen voorschriften.

Ingevolge het tweede lid levert de exploitant deze gegevens iedere maand bij dreigende overschrijding.

Ingevolge artikel 15 van de Aanwijzing betreft het gebruiksplan de periode van 1 november van enig jaar tot 1 november van het daarop volgende jaar.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder m, van het Handhavingsvoorschrift Luchtvaartterrein Rotterdam (hierna: Handhavingsvoorschrift) wordt in deze regeling verstaan onder Kosteneenheid (Ke) de rekeneenheid voor de geluidsbelasting zoals vermeld in het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart: de geluidsbelasting op een bepaalde plaats, veroorzaakt door de gezamenlijke op een luchtvaartterrein landende en opstijgende luchtvaartuigen, bedoeld in artikel 25, eerste lid, onder a, van de LVW, vastgesteld volgens de in het Besluit Geluidsbelasting Grote Luchtvaart opgenomen formule.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder u, van het Handhavingsvoorschrift wordt onder netwerkpunt verstaan het voor de handhaving relevante punt waarvan de coördinaten zijn vermeld in bijlage C van deze Regeling.

#### Feiten en omstandigheden

In de Maandrapportage over de eerste 7 maanden van het gebruiksplanjaar 2005 (november 2004-mei 2005) heeft verzoekster aangegeven dat in de vigerende Ke-zone een overschrijding op 3 netwerkpunten wordt verwacht, te weten de netwerkpunten 2, 50 en 57.

Bij brief van 14 juni 2005 heeft verweerder verzoekster bericht dat de geluidsbelasting na 7 maanden op drie netwerkpunten van de vigerende 35 Ke-geluidszone kritische punten oplevert. Verzoekster is nadrukkelijk verzocht maatregelen te treffen om overschrijdingen van de Ke-geluidszone in het gebruiksplanjaar 2005 te voorkomen.

Vervolgens heeft verweerder verzoekster bij brief van 29 juli 2005 medegedeeld dat, op basis van de rapportages die over de periode november 2004 tot en met mei, juni en juli 2005 zijn ontvangen, door de Inspectie Verkeer en Waterstaat is vastgesteld dat sprake is van een dreigende overschrijding in drie netwerkpunten van de Ke-geluidszone. In verband hiermee heeft verweerder zijn voornemen kenbaar gemaakt verzoekster een last onder dwangsom op te leggen om overschrijding van de Ke-geluidszone te voorkomen.

Verzoekster is in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze omtrent dit voornemen te geven.

Verzoekster heeft haar zienswijze neergelegd in een notitie die op 12 augustus 2005 aan verweerder is toegestuurd.

In deze notitie wordt met name aangevoerd dat de berekening van de 35 Ke-zone foutief is geschied, dat er volgens de Aanwijzing (die uitgaat van gemodelleerde vliegpaden) geen sprake is van dreigende overschrijding, enkel volgens het Handhavingsvoorschrift (die uitgaat van actuele vliegpaden) en dat de overschrijding mede het gevolg is van overheidsvluchten die niet aan Rotterdam Airport kunnen worden tegengeworpen.

In de Maandrapportage over de eerste 9 maanden van het gebruiksplanjaar 2005 heeft verzoekster een feitelijke overschrijding van 0,4 Ke in een netwerkpunt gerapporteerd. Deze omstandigheid is tevens opgenomen in de Handhavingsrapportage Luchtvaartterrein Rotterdam, 3e kwartaal gebruiksplanjaar 2005.

Verweerder heeft vervolgens het bestreden besluit genomen.

Verzoekster heeft met name aangevoerd dat haar geen middelen zijn gegeven om de (vermeende) dreigende overschrijding te voorkomen.

De voorzieningenrechter overweegt als volgt.

Het thans aan de orde zijnde besluit heeft verweerder onder meer gebaseerd op het Aanwijzingsbesluit Rotterdam, waarin de grenswaarden in de netwerkpunten behorende bij de 35 Ke-geluidszone zijn vastgesteld.

Verzoekster heeft schriftelijk als ook mondeling ter zitting uitgebreid naar voren gebracht, dat verweerder ten onrechte gebruik heeft gemaakt van het gestelde in het Aanwijzingsbesluit Rotterdam voor de beoordeling van de betwiste (dreigende) overschrijding van de hier relevante geluidszone.

Wat hiervan ook zij, de voorzieningenrechter zal thans eerst bezien of het bestreden besluit, zoals dat door verweerder is genomen en gemotiveerd, in bezwaar in stand zal blijven.

Dienaangaande zij het volgende overwogen.

Uit de gedingstukken blijkt dat de voorschriften, zoals die door verweerder in dezen zijn gehanteerd, zijn overtreden. Verweerder is dan ook op zich bevoegd om bestuursdwang toe te passen.

Met betrekking tot de keuze van verweerder voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van het toepassen van bestuursdwang zij het volgende opgemerkt.

Uit het bestreden besluit blijkt, dat verweerder verzoekster een begunstigingstermijn van 14 dagen gunt, waarin zij de gelegenheid krijgt om zodanige maatregelen te treffen, dat verdere overschrijding wordt voorkomen.

Echter niet wordt aangegeven welke maatregelen dat moeten zijn, nu alleen volledige sluiting van Rotterdam Airport ertoe kan leiden, dat verzoekster aan de last onder dwangsom kan voldoen.

Immers op grond van de voorhanden zijnde gedingstukken en het verhandelde ter zitting blijkt, dat elke vliegbeweging op Rotterdam Airport na 1 september 2005 - datum van het bestreden besluit - zal leiden tot verdere overschrijding van de 35 Ke-geluidszone, nu op deze datum reeds de grenswaarden van twee netwerkpunten van de geluidszone waren overschreden. Het betreft hier de netwerkpunten, die zich aan de twee uiteinden van de ene start- c.q. landingsbaan van Rotterdam Airport bevinden en die bij elke start of landing gepasseerd worden door een vertrekkend of binnenkomend vliegtuig.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit kon dus bij verweerder bekend zijn, dat geen enkele andere maatregel dan algehele sluiting zou kunnen leiden tot het voldoen aan de in het bestreden besluit opgelegde last.

Blijkens de motivering van de hoogte van de last onder dwangsom is algehele sluiting van Rotterdam

Airport kennelijk niet de bedoeling van verweerder geweest, omdat daar gesproken wordt van “...verdere overschrijding te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken.”

Hieruit kan geconcludeerd worden dat verweerder bij het opleggen van deze last onder dwangsom niet als te nemen maatregel de algehele sluiting voor ogen stond; dit is tijdens de behandeling ter zitting ook gebleken. Eén en ander impliceert dat het opleggen van een last onder dwangsom als de onderhavige niet het middel is om een einde te maken aan de hier geconstateerde overtredingen.

Gelet op het vorenstaande alsmede op het bepaalde in artikel 5:32, tweede lid, van de Awb is de voorzieningenrechter van oordeel, dat het bestreden besluit in bezwaar niet in stand zal blijven, zodat er aanleiding is om een voorziening te geven.

Mocht verweerder voor ogen staan om toch tot algehele sluiting van Rotterdam Airport voor de resterende tijd over te gaan, dan zal dit dienen te geschieden middels bestuursdwang, waarvoor expliciet een besluit zal moeten worden genomen.

De voorzieningenrechter ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:82, vierde lid, van de Awb te bepalen dat het door verzoekster betaalde griffierecht van € 276,-- door de Staat der Nederlanden wordt vergoed, alsmede verweerder te veroordelen in de kosten die verzoekster in verband met de behandeling van het verzoek tot aan deze uitspraak redelijkerwijs heeft moeten maken. De voorzieningenrechter bepaalt de proceskosten op € 644,-- aan kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Van overige kosten waarop een veroordeling in de proceskosten betrekking kan hebben, is de voorzieningenrechter niet gebleken.

Gelet op het voorgaande wordt als volgt beslist.

### 3. Beslissing

De voorzieningenrechter,

recht doende:

wijst het verzoek om voorlopige voorziening toe, in die zin dat het besluit van verweerder van 1 september 2005 wordt geschorst tot 1 november 2005,

bepaalt dat de Staat der Nederlanden aan verzoekster het door haar betaalde griffierecht van € 276,-- vergoedt,

veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 644,00 en wijst de Staat der Nederlanden aan als de rechtspersoon die deze kosten aan verzoekster moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P. van Zwieten als voorzieningenrechter.

De beslissing is, in tegenwoordigheid van mr. H.T. van de Erve als griffier, uitgesproken in het openbaar op 13 oktober 2005.