

ECLI:NL:RVS:2021:1314

Instantie Raad van State

Datum uitspraak 23-06-2021

Datum publicatie 23-06-2021

Zaaknummer 201905069/1/A2

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 4 mei 2017 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het verzoek van [appellant sub 2] om vergoeding van schade als gevolg van het Luchthavenbesluit Lelystad afgewezen. [appellant sub 2] woonde vanaf 1996 in een woning aan de [locatie] te Dronten. De woning ligt in het buurtschap Ketelhaven aan het Ketelmeer op (hemelsbreed) ongeveer 21 kilometer afstand van luchthaven Lelystad. [appellant sub 2] heeft haar woning op 17 april 2019 verkocht en op 3 juni 2019 in eigendom overgedragen. [appellant sub 2] stelt schade te hebben geleden in de vorm van waardedaling van de woning. Volgens haar is deze schade het gevolg van het besluit van 12 maart 2015 tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad (Staatsblad 2015, 130), in werking getreden op 1 april 2015 (hierna: het Luchthavenbesluit). Het geschil gaat inmiddels niet meer over door [appellant sub 2] geleden schade door verhuiskosten.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

201905069/1/A2.

Datum uitspraak: 23 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

appellanten,

tegen de tussenuitspraak van 11 januari 2019 en de einduitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 mei 2019 in zaak nr. 17/3976 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2017 heeft de minister het verzoek van [appellant sub 2] om vergoeding van

schade als gevolg van het Luchthavenbesluit Lelystad afgewezen.

Bij besluit van 15 augustus 2017 heeft de minister het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 11 januari 2019 heeft de rechtbank de minister in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken na verzending van de tussenuitspraak het geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

Bij tussenuitspraak van 25 januari 2019 heeft de rechtbank de termijn verlengd met twee weken.

Bij brief van 12 februari 2019 heeft de minister de rechtbank meegedeeld geen gebruik te maken van de mogelijkheid om het geconstateerde gebrek te herstellen.

Bij uitspraak van 28 mei 2019 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 15 augustus 2017 vernietigd, bepaald dat de minister een nieuw besluit neemt met inachtneming van de tussenuitspraak van 11 januari 2019 en de uitspraak van 28 mei 2019 en de minister veroordeeld tot het betalen van de kosten van de door [appellant sub 2] ingeschakelde deskundige. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraken.

De minister en [appellant sub 2] hebben ieder een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 2 oktober 2019 heeft de minister het door [appellant sub 2] gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

[appellant sub 2] heeft een zienswijze ingediend.

De minister heeft een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 april 2021, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. J.S. Procee en mr. M.G. Nielen, advocaten te Den Haag, P.W. van Gemeren, S.E.M. Rob-Russel en R. Venhuizen-van den Berg en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 2] woonde vanaf 1996 in een woning aan de [locatie] te Dronten. De woning ligt in het buurtschap Ketelhaven aan het Ketelmeer op (hemelsbreed) ongeveer 21 kilometer afstand van luchthaven Lelystad. [appellant sub 2] heeft haar woning op 17 april 2019 verkocht en op 3 juni 2019 in eigendom overgedragen.

2. [appellant sub 2] stelt schade te hebben geleden in de vorm van waardedaling van de woning. Volgens haar is deze schade het gevolg van het besluit van 12 maart 2015 tot vaststelling van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad (Staatsblad 2015, 130), in werking getreden op 1 april 2015 (hierna: het Luchthavenbesluit). Het geschil gaat inmiddels niet meer over door [appellant sub 2] geleden schade door verhuiskosten.

Het Luchthavenbesluit

3. Het Luchthavenbesluit faciliteert de groei van de luchthaven Lelystad. Na uitbreiding kan luchthaven Lelystad enige tienduizenden (vakantie-)vluchten per jaar van Schiphol overnemen. Het doel is om vanaf 2033 jaarlijks ongeveer 45.000 vluchten af te handelen.

4. Het Luchthavenbesluit voorziet in een verlenging van de start- en landingsbaan en in een ruimere openstelling van de luchthaven. Het Luchthavenbesluit regelt ook de bij het nieuwe gebruik behorende maximale geluidbelasting.

5. Tegen het Luchthavenbesluit kon geen beroep worden ingesteld. De wetgever heeft het Luchthavenbesluit op de negatieve lijst van Bijlage I bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geplaatst.

6. Onder het Luchthavenbesluit is de voormalige woning van [appellant sub 2] in de baan van de vertrek- en naderingsroutes van routevariant B+ komen te liggen. De woning ligt onder de uitvliegroute van baan 05 en onder de aanvliegroute van baan 23.

Advisering en besluitvorming

7. De minister heeft het verzoek van [appellant sub 2] beoordeeld aan de hand van artikel 8.74 in samenhang met artikel 8.31, eerste lid, van de Wet luchtvaart en de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014.

8. Bij besluit van 4 mei 2017 heeft de minister het verzoek van [appellant sub 2] afgewezen onder verwijzing naar het advies van 28 februari 2017 van de Adviescommissie Nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu Luchthavenbesluit Lelystad (hierna: de commissie). Volgens de minister is de woning door de inwerkingtreding van het Luchtvaartbesluit niet in waarde verminderd.

De vergelijkingsmaatstaf

9. De commissie stelt dat een vergelijking moet worden gemaakt tussen de te verwachten geluidbelasting op grond van het Aanwijzingsbesluit van 9 november 2001 en die van het Luchthavenbesluit. De commissie wijst hiervoor op de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572.

10. In de situatie van vóór het Luchthavenbesluit lag de woning van [appellant sub 2] niet binnen één van de contouren. De buitenste contouren van 40 dB(A) Lden en 30 dB(A) Lnight lagen bovendien op ruime afstand van deze woning. De adviescommissie leidt hieruit af dat ter plaatse van de woning in de oude situatie geen geluidbelasting door de luchthaven Lelystad werd ondervonden, althans geen geluidbelasting van enige betekenis.

11. In het Luchthavenbesluit zijn de contouren 48 dB(A) Lden, 56 dB(A) Lden en 70 dB(A) Lden opgenomen. In de situatie na het Luchthavenbesluit ligt de woning buiten de 48 dB(A) Lden contour. De juridische normering van de geluidbelasting ter plaatse van de woning is niet veranderd, omdat de woning buiten de wettelijke geluidcontouren is blijven liggen, aldus de commissie.

12. De commissie heeft aanvullend beoordeeld of de feitelijke gevolgen van het Luchthavenbesluit, de geluidbelasting van het aankomend en vertrekkend luchtverkeer, toch leiden tot een verandering van de geluidssituatie op de plaats van de woning. Bij deze beoordeling heeft de commissie gebruik gemaakt van het Milieu Effect Rapport Lelystad Airport uit 2014 (het MER). Daarin is een rapportage over de te verwachten geluidbelasting door het vliegverkeer van en naar de luchthaven Lelystad opgenomen. Uit dit onderdeel van het MER kan worden afgeleid dat de woning tussen de contouren van 40 en 42 dB(A) Lden, nabij de 42 dB(A) Lden-contour, en specifiek voor de nachtsituatie nabij de 30 dB(A) Lnight-contour is komen te liggen.

Uit de grafieken 11 en 12 van het MER 2014, Deelonderzoek Geluid, leidt de commissie af dat het percentage ernstig geluidgehinderden bij een geluidbelasting van circa 42 dB(A) minder dan 10% is. Het percentage ernstig slaapverstoorden bij circa 30 dB(A) Lnight is minder dan 8%. Ook de maximale geluidniveaus gedurende één passage van een vliegtuig (B737-800) op enig moment in het jaar (LAm_{ax}) zijn berekend, voor zowel baan 05 als baan 23 (zie figuur 52 en 53 in het MER). Op de plaats van de woning is dat een LAm_{ax} van iets minder dan 60 dB(A) bij gebruikmaking van baan 05 (start richting noordoosten, landing vanuit zuidwesten) en van eveneens iets minder dan 60 dB(A) bij gebruikmaking van baan 23 (start richting zuidwesten, landing vanuit noordoosten).

13. Bij haar beoordeling heeft de commissie voorts aandacht besteed aan een in het MER opgenomen afbeelding waarin globaal is aangegeven met welk type geluid een bepaalde sterkte in dB(A) vergelijkbaar is. Zo is een geluidniveau van 40 dB(A) vergelijkbaar met het geluid in een rustige woonwijk 's nachts. Een geluidniveau van 30 dB(A) is vergelijkbaar met fluisteren. De commissie verbindt hieraan de conclusie dat de feitelijke geluidssituatie bij de woning door de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit maar beperkt verandert. Voorheen was er op deze locatie geen geluidbelasting van enige betekenis van luchthaven Lelystad. In de situatie ná het Luchthavenbesluit neemt de redelijkerwijs te verwachten geluidbelasting door vliegverkeer van en naar de luchthaven Lelystad in beperkte mate toe.

Onder verwijzing naar een door Rijkswaterstaat overgelegde notitie van Adecs Airinfra B.V stelt de commissie dat de te verwachten geluidbelasting bij de woning is berekend op 44,75 dB(A) Lden en 34,93 dB(A) Lnight en een piekbelasting van 59,91 dB(A) LAm_{ax} (baan 05 in gebruik) en 58,15 dB(A) LAm_{ax} (baan 23 in gebruik).

14. De commissie heeft vervolgens beoordeeld of deze verandering van de geluidssituatie bij de

woning op de peildatum tot schade in de vorm van waardevermindering heeft geleid. De commissie stelt voorop dat er tot op zekere hoogte een verband bestaat tussen een toename van geluidbelasting en waardevermindering van woningen. Duurdere woningen zijn relatief gevoeliger voor waardevermindering door een toename van de geluidbelasting. De commissie baseert dit op verschillende in het advies genoemde wetenschappelijke studies en op onderzoek dat is uitgevoerd door de gezamenlijke Adviescommissies nadeelcompensatie van het Schadeschap luchthaven Schiphol (hierna: de gezamenlijke adviescommissies).

De commissie constateert vervolgens dat het hanteren van een ondergrens van geluidbelasting waaronder in beginsel geen waardedaling meer wordt aangenomen is toegestaan, mits deze ondergrens draagkrachtig wordt gemotiveerd. De commissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9458.

De commissie overweegt vervolgens dat de ligging (meer landelijk) en de situatie (minder omgevingsgeluid) van luchthaven Lelystad en de omliggende regio niet te vergelijken zijn met de regio van luchthaven Schiphol. Het ligt daarom niet voor de hand voor de luchthaven Lelystad een waarde van rond de 56 dB(A) Lden, de bij Schiphol gebezigde ondergrens, te hanteren. De commissie meent verder dat - bij gebrek aan voldoende marktgegevens - het hanteren van een (harde) ondergrens in welke vorm dan ook niet voldoende onderbouwd kan worden. Daarom hanteert de commissie geen algemene ondergrens, maar beoordeelt zij iedere situatie afzonderlijk. Bij de beantwoording van de vraag of woningen in waarde verminderen door geluidbelasting, hanteert de commissie echter voorshands wel een indicatieve ondergrens van 48 dB(A) Lden. Dit is gelijk aan de waarde van de buitenste contour van het Luchthavenbesluit. Binnen deze contour moeten gemeenten wegens het geluid terughoudend zijn bij het realiseren van nieuwe woningen. De geluidbelasting op de (voormalige) woning van [appellant sub 2] ligt onder de genoemde indicatieve ondergrens.

15. De commissie heeft niet volstaan met de vaststelling dat de geluidbelasting onder deze indicatieve ondergrens ligt. Zij heeft aanvullend beoordeeld of in dit geval de toename van de feitelijke geluidbelasting als gevolg van het Luchthavenbesluit leidt tot waardevermindering van deze woning. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de commissie onder meer betekenis toegekend aan de grafieken 11 en 12 van het MER 2014, Deelonderzoek Geluid, en aan hetgeen overigens uit het MER af te leiden valt over de veranderde geluidbelasting. Daaruit leidt de commissie af dat bij de gemiddelde te verwachten geluidbelasting bij de woning van 44,75 dB(A) Lden, althans ongeveer 45 dB(A) Lden, het percentage ernstig geluidgehinderden circa 10 % is. Bij een geluidbelasting van ongeveer 35 dB(A) Lnight zijn er minder dan 8% ernstig slaapverstoorden.

Hieruit leidt de commissie af dat een relatief klein percentage mensen ernstig last zal hebben van de geluidniveaus bij de woning van verzoekster, zodat een overgroot deel er geen of nauwelijks last van heeft. Daardoor zijn er genoeg gegadigden om de marktwaarde te betalen die overeenkomt met de marktwaarde in de geluidsituatie vóór de uitbreiding van luchthaven Lelystad.

De commissie heeft in haar beoordeling ook rekening gehouden met de omgevingsaspecten die medebepalend zijn voor de hoeveelheid achtergrondgeluid in de situatie voor het nieuwe Luchthavenbesluit. Daarbij geldt dat de woning van [appellant sub 2] ligt in het villapark Ketelhaven, aan het eind van een doodlopend weggetje. De conclusie van de commissie is dat de geluidsituatie niet zodanig verslechtert dat de woning daardoor in waarde vermindert.

16. De minister vindt, onder verwijzing naar het advies, dat er geen grond is voor een schadevergoeding als bedoeld in artikel 8.74 van de Wet Luchtvaart. De afwijzing van het verzoek om schadevergoeding is gehandhaafd bij besluit van 15 augustus 2017.

Oordeel van de rechtbank

17. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de minister het advies niet aan de besluitvorming ten grondslag mocht leggen. In het advies is een verkeerde maatstaf toegepast doordat daarin een vergelijking is gemaakt van opvolgende rechtsregimes voor de geluidsbelasting en vervolgens de woning individueel is beoordeeld. Volgens de rechtbank volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9040, dat een vergelijking moet worden gemaakt van het juridische regime dat is vastgesteld voor een beperkte groep burgers, met het juridische regime dat is vastgesteld voor burgers die zich in een vergelijkbare situatie bevinden.

18. In de einduitspraak heeft de rechtbank overwogen geen aanleiding te zien om terug te komen op de tussenuitspraak. Volgens de rechtbank maakt het Luchthavenbesluit het gebruik van Lelystad Airport als burgerluchthaven voor het eerst mogelijk. In zoverre zijn de opeenvolgende juridische regimes volgens de rechtbank niet goed vergelijkbaar.

Hoger beroep van de minister

19. De minister betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de uitspraak van 9 april 2008 in dit geval niet van toepassing is. Die uitspraak zag op het specifieke probleem dat bij Schiphol werd gevlogen zonder dat het daarvoor bij wet vereiste juridische regime was vastgesteld om geluid te normeren. Een vergelijking van opeenvolgende juridische regimes leidt in dat geval tot de conclusie dat het nieuwe regime, waarin de toegestane geluidbelasting wordt gemaximaliseerd, een verbetering is, omdat daarvoor door nalatigheid geen maxima golden. De minister wijst in dit verband op de uitspraken van de Afdeling van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572, (r.o. 9.1 en 9.2) en van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1916 (r.o. 4.1).

20. Volgens de minister heeft de rechtbank in de einduitspraak ten onrechte overwogen dat het Luchthavenbesluit voor het eerst het gebruik van Lelystad Airport als burgerluchthaven mogelijk maakt. Het Luchthavenbesluit maakt de groei van de luchthaven Lelystad tot grote regionale luchthaven voor vakantievluchten mogelijk. Dit rechtvaardigt volgens de minister niet de door de rechtbank voorgestane vergelijking, omdat een vergelijking van opeenvolgende rechtsregimes mogelijk is. Daarnaast heeft de rechtbank miskend dat de minister terecht de verandering in de feitelijke geluidssituatie bij haar oordeel heeft betrokken.

Incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

21. [appellant sub 2] betoogt dat als de uitspraak van de rechtbank, anders dan zij veronderstelt, impliceert dat aan haar geen speciale last is opgelegd, dit onjuist is. Haar woning lag voorheen niet binnen de invloedssfeer van Lelystad airport. Door het Luchthavenbesluit verandert de Ketelhaven van een stiltegebied naar een gebied met relevante geluidhinder.

Beoordeling van het hoger beroep van de minister

Vergelijkingsmaatstaf

22. De minister heeft terecht aansluiting gezocht bij de uitspraken van 19 februari 2014 en 13 juli 2016 en de daarin neergelegde vergelijkingsmaatstaf. Uit die uitspraken volgt dat bij de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8.31 van de Wet luchtvaart een vergelijking van opeenvolgende rechtsregimes moet worden gemaakt. Op basis van deze vergelijking kan worden vastgesteld of, en zo ja, in hoeverre het Luchthavenbesluit op een bepaalde plaats een verandering van de te verwachten geluidbelasting met zich brengt. De minister heeft vervolgens terecht beoordeeld of de feitelijke geluidbelasting ter plaatse van de woning zal toenemen.

23. De minister betoogt terecht dat de situatie in dit geval afwijkt van de bijzondere situatie die tot de uitspraak van 9 april 2008 heeft geleid. In dit geval speelt niet de bijzondere omstandigheid van langdurige nalatigheid in het voldoen aan een wettelijke plicht tot het stellen van juridische beperkingen aan geluidbelasting door de luchthaven. De minister betoogt ook terecht dat de luchthaven Lelystad onder het oude regime als burgerluchthaven mocht worden gebruikt. Het feit dat het Luchthavenbesluit de groei van de luchthaven voor vakantievluchten faciliteert, noopt niet tot een andere vergelijking, omdat zowel in de oude als in de nieuwe situatie de geluidbelasting is genormeerd.

Het betoog van de minister slaagt.

Beoordeling incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

24. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] ziet op de toepassing van de ten onrechte door de rechtbank voorgeschreven vergelijkingsmaatstaf. Uit de hiervoor gegeven beoordeling door de Afdeling van het hoger beroep van de minister volgt dat het incidenteel hoger beroep niet slaagt.

Tussenconclusie

25. Het hoger beroep van de minister is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

26. De tussenuitspraak en de einduitspraak van de rechtbank dienen te worden vernietigd.

Het besluit van 2 oktober 2019

27. De minister heeft naar aanleiding van de einduitspraak van de rechtbank een nieuw besluit op bezwaar genomen.

28. Het besluit van 2 oktober 2019 is op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van het geding.

29. Met de vernietiging van de aangevallen einduitspraak van de rechtbank komt aan dit besluit de grondslag te ontvallen. Dit besluit dient dus te worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

30. De Afdeling ziet aanleiding om, met toepassing van artikel 8:72, derde lid onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien. Daarbij neemt de Afdeling het bepaalde in artikel 8:41a van de Awb en het verzoek van partijen om het geschil finaal te beslechten in aanmerking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, beoordeelt de Afdeling hieronder het beroep van [appellant sub 2] tegen de afwijzing van de vergoeding van de door haar gestelde schade in de vorm van waardedaling van de woning. Daarbij gaat de Afdeling uit van hetgeen zij hiervoor heeft beslist en betreft zij voorts al hetgeen [appellant sub 2] bij de rechtbank heeft aangevoerd.

Waardedaling woning

31. [appellant sub 2] betoogt dat de minister heeft miskend dat de woning in Ketelhaven aan het Ketelmeer haar waarde ontleende aan een bijzondere rustige ligging. Door het Luchthavenbesluit is Ketelhaven onder de aan- en uitvliegroutes van de luchthaven Lelystad met de daarbij behorende geluidbelasting komen te liggen.

32. Volgens [appellant sub 2] is het onduidelijk waarop de berekening van de te verwachten feitelijke geluidbelasting van 44,75 dB(A) op haar woning is gebaseerd. Volgens haar moet worden uitgegaan van 48 dB(A), zodat de minister er ten onrechte vanuit is gegaan dat haar woning niet in waarde is gedaald. [appellant sub 2] stelt verder dat voor de berekening van de geluidbelasting in Ketelhaven is uitgegaan van onjuiste vlieghoogten.

33. [appellant sub 2] stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9458, dat de minister onderzoek had moeten laten doen naar de invloed van het Luchthavenbesluit op de waarde van de woningen in Ketelhaven. De indicatieve ondergrens van 48 dB(A) Lden is volgens haar onvoldoende onderbouwd. Daarmee is niet inzichtelijk gemaakt of een redelijk denkend en handelend koper op de peildatum bereid is de marktwaarde te betalen van voor de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit. Evenmin is de waarde van haar woning vlak voor en op de peildatum getaxeerd, aldus [appellant sub 2].

Beoordeling van het beroep

34. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijk adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Indien een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het bestuursorgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd.

35. Als een aanvrager een advies van een onafhankelijke en onpartijdige deskundige betwist, rust de bewijslast op de aanvrager. Zie voor een vergelijkbare benadering in planschadezaken de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2581 (onder 8.3 en 8.4).

36. [appellant sub 2] heeft niet onderbouwd dat de schadecommissie ten onrechte is uitgegaan van de door Adecs Airinfra berekende feitelijke geluidbelasting van 44,75 dB(A) Lden op haar woning.

37. [appellant sub 2] betoogt dat bij de berekening van de geluidbelasting in Ketelhaven is uitgegaan van onjuiste vlieghoogten en daarmee van een onjuiste geluidbelasting. Zij wijst op een

reactie van P. Sijsma van 6 december 2018, werkzaam bij PSA Advanced AeroAcoustics.

38. Dit betoog levert geen aanknopingspunt op voor twijfel aan het advies. In het besluit van 15 augustus 2017 is vermeld dat de berekende geluidbelasting van 44,75 dB(A) Lden is gebaseerd op het uitgangspunt dat vertrekkend vliegverkeer ter hoogte van Ketelhaven een vlieghoogte zal hebben van 6.000 voet en het dalend verkeer een hoogte van 3.000 voet. Aan het (ontwerp)besluit tot wijziging van het Luchthavenbesluit Lelystad van 14 december 2018 (Stcrt. 10 januari 2019, nr. 610) ligt een geactualiseerde MER ten grondslag. Hierin zijn enkele invoergegevens over de vlieghoogten en de stuwkracht van naderend verkeer gecorrigeerd. Deze aanpassingen hebben geen gevolgen voor de eerder berekende geluidbelasting op de woning van [appellant sub 2]. Op de Ketelhaven leidt de aanpassing tot minder ernstig geluidgehinderden dan eerder berekend.

[appellant sub 2] heeft hier onvoldoende tegenover gesteld. Zij stelt dat vliegtuigen in de praktijk lager zullen vliegen. De minister heeft erop gewezen dat als vliegtuigen lager zullen vliegen, dit leidt tot overschrijding van de op basis van het Luchthavenbesluit toegestane maximale geluidbelasting. Daartegen zal handhavend worden opgetreden. Het betoog leidt niet tot het oordeel dat de minister is uitgegaan van een onjuiste feitelijke geluidbelasting.

39. Over het betoog van [appellant sub 2] dat de minister onderzoek had moeten laten doen naar de invloed van het Luchthavenbesluit op de waarde van de woningen in Ketelhaven, overweegt de Afdeling als volgt.

40. [appellant sub 2] wijst ter ondersteuning van haar betoog op de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 5 december 2007. In de zaak die tot de uitspraak heeft geleid, ging het om de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding als gevolg van de komst van de Polderbaan bij de luchthaven Schiphol. De besliscommissie van het Schadeschap Schiphol baseerde haar beslissing op het verzoek op een advies van de gezamenlijke adviescommissies. De Afdeling overwoog dat de in dat advies gehanteerde methodiek, waarbij in beginsel een ondergrens wordt gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of de toename van geluidbelasting leidt tot een op geld waardeerbare waardevermindering van de woning, niet onredelijk is. De keuze voor een bepaalde ondergrens moet wel berusten op een voldoende draagkrachtige motivering. Die ontbrak in dat geval door een combinatie van factoren.

De Afdeling overwoog toen ook dat de verkoopgegevens van de woningen in de omgeving van Assendelft geen betrouwbaar beeld gaven van de prijs die een goed geïnformeerde, redelijk denkend en handelend koper op de peildatum bereid zou zijn geweest te betalen. Na de peildatum betaalde verkoopprijzen mochten niet zonder meer buiten beschouwing worden gelaten. Deze kunnen een indicatie geven van wat een goed geïnformeerde, redelijk denkend en handelend koper op de peildatum bereid zou zijn geweest te betalen. Hetgeen de adviescommissies daarnaast ter onderbouwing van het uitgangspunt hadden aangevoerd, overtuigde niet.

41. De Afdeling is van oordeel dat de uitspraak van 5 december 2007 niet bepalend is voor de beoordeling van deze zaak. Anders dan in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak uit 2007, heeft de minister in dit geval de waarde van de buitenste wettelijke geluidcontour niet zonder meer bepalend geacht voor het antwoord op de vraag of de verandering van de geluidssituatie bij de woning van [appellant sub 2] tot waardevermindering heeft geleid. Een relevant verschil is ook dat de commissie in dit geval uitdrukkelijk heeft gesteld dat voldoende marktgegevens ontbreken voor het hanteren van een (harde) ondergrens. Zo'n harde ondergrens kan niet voldoende worden onderbouwd aldus de commissie. De commissie heeft de waarde van de buitenste wettelijke contour daarom in dit geval gehanteerd als een indicatieve ondergrens, maar de minister heeft niet volstaan met een toetsing aan deze indicatieve ondergrens.

In aanvulling daarop heeft de minister, in navolging van de commissie, een op dit individuele geval toegesneden onderzoek gedaan naar de door [appellant sub 2] gestelde waardevermindering van haar woning door de gevolgen van het Luchthavenbesluit voor de geluidssituatie bij haar woning. Ook daarin verschilt deze zaak van die waarover de uitspraak van 2007 ging. De commissie heeft vastgesteld dat een toename van de feitelijke geluidbelasting door het vliegverkeer van en naar luchthaven Lelystad in dit geval de enige relevante schadefactor is. De commissie heeft de door het Luchthavenbesluit te verwachten verandering van de geluidbelasting bij de woning beoordeeld aan de hand van een vergelijking tussen het Luchtvaartbesluit en het daaraan voorafgaande regime. Bij deze

vergelijking heeft de commissie onder meer gebruik gemaakt van gegevens uit het ter voorbereiding van het Luchthavenbesluit opgestelde MER. De commissie heeft op 7 januari 2016 de woning bezichtigd. Het advies, dat mede is opgesteld door de taxatie-deskundige, ir. H. Leonard, bevat een omschrijving van de woning en de ligging van de woning in een rustige, landelijke omgeving. De commissie heeft de specifieke omgevingsfactoren van de woning in de beoordeling betrokken en zij heeft onderkend dat onder het oude regime geen geluidhinder van enige betekenis werd ondervonden in Ketelhaven.

42. De commissie heeft ook overigens gegevens bij haar beoordeling betrokken die relevant zijn voor de beïnvloeding van de marktwaaarde van een woning door verandering van geluid. Zij heeft daarbij onder meer rekening gehouden met het percentage gehinderden bij de feitelijke berekende geluidbelasting door het gebruik van de luchthaven Lelystad, onder het regime van het Luchthavenbesluit. De commissie heeft zich onder verwijzing naar het MER (Deel 4A: Deelonderzoek Geluid, grafieken 11 en 12) op het standpunt gesteld dat bij een geluidbelasting van ongeveer 45 dB(A) Lden het percentage ernstig geluidgehinderden ongeveer 10% is en bij 35 dB(A) Lnight minder dan 8%. Ook dit is een relevant verschil ten opzichte van de zaak die heeft geleid tot de uitspraak uit 2007. In die zaak had de commissie volgens de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom de omstandigheid dat 25% van de bevolking die een geluidbelasting van 35 Ke ondervindt dit als ernstige hinder ervaart niet van invloed zou zijn op de waarde van een onroerende zaak. Een percentage van 25% is aanzienlijk hoger dan de in deze zaak genoemde percentages van 10% en 8%.

43. De commissie heeft ook gezien met welk type geluid een bepaald geluidsniveau in dB(A) vergelijkbaar is. De minister heeft uit deze vergelijking afgeleid dat de situatie na de inwerkingtreding van het Luchthavenbesluit overdag gelijk is aan een rustige woonwijk (40dB(A)) en 's nachts aan fluïsterniveau (30 dB(A)).

44. Op basis van deze op dit individuele geval toegesneden beoordeling komt de commissie tot de conclusie dat de toename van de feitelijke geluidbelasting op de woning niet leidt tot een waardevermindering daarvan.

45. De Afdeling is van oordeel dat het advies van de commissie op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, dat de redenering daarin begrijpelijk is en dat de getrokken conclusies daarop aansluiten. De Afdeling is voorts van oordeel dat [appellant sub 2] onvoldoende heeft aangevoerd voor het oordeel dat de minister zich niet mocht baseren op het advies van de schadecommissie.

46. Het betoog van [appellant sub 2] dat de minister onderzoek had moeten doen naar de ontwikkeling van de huizenprijzen in Ketelhaven als gevolg van het Luchthavenbesluit, slaagt niet. De commissie heeft in haar advies uitdrukkelijk gesteld dat voldoende marktgegevens ontbreken voor het hanteren van een (harde) ondergrens. Zo'n harde ondergrens kan niet voldoende worden onderbouwd, aldus de commissie. [appellant sub 2] heeft geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan dit onderdeel van het advies naar voren gebracht. Zij heeft geen concrete gegevens verstrekt over representatieve transacties rond de peildatum. Evenmin heeft zij gegevens naar voren gebracht over na de peildatum betaalde verkoopprijzen, die een indicatie zouden kunnen geven van wat een goed geïnformeerde, redelijk denkend en handelend koper op de peildatum bereid zou zijn geweest te betalen. Daarbij is niet zonder betekenis dat in dit geval de luchthaven Lelystad nog niet in gebruik is genomen overeenkomstig de mogelijkheden die het Luchthavenbesluit biedt. In zaken die hebben geleid tot de door partijen genoemde uitspraken van de Afdeling van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9458, 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572 en van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1916, waren op de momenten dat de beslissingen over schadevergoeding werden genomen, de beweerdelijk schadeveroorzakende besluiten reeds enige jaren daarvoor in werking getreden en was de luchthaven Schiphol ook reeds gedurende langere tijd in gebruik genomen overeenkomstig de mogelijkheden die de betreffende besluiten boden. De minister mocht, bij het ontbreken van voldoende marktgegevens, de door de commissie voorgestelde benadering volgen.

47. Ook het betoog van [appellant sub 2] dat de door de minister in navolging van de commissie gehanteerde ondergrens 'niet in de minste mate is onderbouwd' slaagt niet. Zoals hiervoor is overwogen, ontbraken volgens de commissie voldoende marktgegevens voor het hanteren van een (harde) ondergrens. Ook is uiteengezet dat er daarom voor gekozen is de toetsing aan deze ondergrens niet doorslaggevend te laten zijn voor de beantwoording van de vraag of een toename

van geluidbelasting als gevolg van het Luchthavenbesluit tot waardevermindering heeft geleid. De stelling dat de ondergrens niet in de minste mate is onderbouwd, gaat eraan voorbij dat de door de commissie gehanteerde indicatieve ondergrens gelijk is aan de waarde van de buitenste wettelijke geluidscontour van het Luchthavenbesluit. Deze geluidscontour is een van de contouren die een luchthavenbesluit op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.47, derde lid, van de Wet Luchtvaart en artikel 9 van het Besluit burgerluchthavens in ieder geval dient te bevatten. Binnen deze contouren zullen provincie en gemeenten ruimtelijk beleid moeten voeren om in verband met geluidbelasting ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen. Enige onderbouwing van deze indicatieve ondergrens is er dus wel. Dat deze onderbouwing niet rechtvaardigt dat deze ondergrens als een harde ondergrens wordt gehanteerd, maakt niet dat iedere onderbouwing ontbreekt. Daarbij komt dat uit de door partijen genoemde uitspraken van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:572, en van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1916 blijkt dat onderzoek is gedaan op basis van marktgegevens naar wijzigingen van de geluidbelasting buiten de 35 Ke-contour die bij de luchthaven Schiphol als ondergrens is gehanteerd. Dat wil zeggen de waarde van de buitenste wettelijke geluidcontour. Uit deze onderzoeken volgt - samengevat - dat buiten de 35 Ke-contour geen effect op de waarde van woningen is vast te stellen. Daaruit volgt weliswaar niet dat deze waarde van de buitenste wettelijke geluidcontour in dit soort kwesties als harde ondergrens kan worden gehanteerd, maar daaruit volgt ook niet dat aan deze waarde geen enkele indicatie bij een taxatie van eventuele waardevermindering kan worden ontleend.

48. [appellant sub 2] heeft niet aangetoond dat de toekomstige, feitelijke geluidtoename een meetbare invloed heeft op de marktwaaarde van de woning. Uit de omstandigheid dat de vraagprijs (€ 290.000,-) boven de verkoopprijs (€ 269.500,-) van de woning lag, kan niet worden afgeleid dat de woning in waarde is gedaald door het Luchthavenbesluit. [appellant sub 2] heeft geen taxatie van de woning overgelegd. Zij heeft niet aannemelijk gemaakt dat de conclusie van de minister dat in dit geval geen objectieve waardevermindering valt vast te stellen, onjuist is.

49. Anders dan [appellant sub 2] betoogt, hoefde de minister niet de in het MER opgenomen geluidcontouren van 40 of 42 dB(A), waarbinnen Ketelhaven ligt, als indicatieve ondergrens te hanteren. De minister heeft zich onder verwijzing naar het MER terecht op het standpunt gesteld dat het percentage geluidgehinderden te beperkt is om aan te nemen dat daarvan in dit geval een waardedrukkend effect op deze woning uitgaat.

50. Het betoog van [appellant sub 2] dat zij veel last heeft van vliegtuiggeluid en zonder meer tot de categorie ernstig gehinderden behoort, leidt niet tot de conclusie dat een redelijk denkend en handelend koper minder voor haar woning zou betalen. Het gaat om een objectieve bepaling van de waardevermindering.

51. [appellant sub 2] heeft haar stelling dat de percentages ernstig geluidgehinderden en slaapverstoorden in het MER 2014 onjuist zijn vastgesteld, niet onderbouwd. De commissie heeft zich gebaseerd op de grafieken 11 en 12 van het MER (Deel 4A: Deelonderzoek Geluid, p. 31 en 32), waarin de Lden dosis-effectrelatie voor ernstige hinder en de Lnight dosis-effectrelatie voor ernstige slaapverstoring zijn uiteengezet.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

52. Het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 15 augustus 2017 is ongegrond. De minister hoeft [appellant sub 2] geen schadevergoeding te betalen voor de door [appellant sub 2] gestelde waardevermindering van haar woning. De minister heeft het advies van de schadecommissie mogen volgen. Die commissie heeft deugdelijk gemotiveerd geconcludeerd dat niet aannemelijk is dat de waarde van haar woning ten gevolge van het Luchthavenbesluit gedaald is. [appellant sub 2] is er niet in geslaagd daar voldoende tegenover te zetten om aan die conclusie te twijfelen.

53. Er is geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de minister van Infrastructuur en Waterstaat gegrond;

- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van M.J. de [appellant sub 2] ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 25 januari 2019 en 28 mei 2019 in zaak nr. 17/3976;
- IV. vernietigt het besluit van 2 oktober 2019;
- V. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Polak

voorzitter

w.g. Planken

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 juni 2021

299.