



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2008-06-11

Adriaanse, P.C.

Citation

Adriaanse, P. C. (2008). Annotation: ABRvS 2008-06-11. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 1978-2007. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13767>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13767>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2008, 371

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE (MEERVOUDIGE KAMER)**

11 juni 2008, nr. 200603116/1

(Mrs. P.J.J. van Buuren, M. Oosting, H.Ph.J.A.M. Hennekens)

m.nt. P.C. Adriaanse

LJN BD3598

EG-Verdrag art. 88

**Vernietiging bestreden besluit omtrent verlen-
ging start- en landingsbaan vliegveld Eelde
vanwege schending van art. 88, derde lid, EG-
Verdrag. Toepassing staatssteunrecht in het
kader van planologische besluitvorming.**

*De conclusie is dat de bijdrage van € 18,6 mln moet worden aangemerkt als staatssteun als bedoeld in art. 87 van het EG-Verdrag en dat verweerders ten tijde van het nemen van het bestreden besluit aan de Mededeling uit 1994 niet het gerechtvaardigd vertrouwen mochten ontlenen dat de Commissie een bijdrage van het Rijk ter bekostiging van de verlen-
ging van de start- en landingsbaan van GAE niet zou aanmerken als steunverlening, althans niet als steunverlening die aanmelding behoeft. Naar het oordeel van de Afdeling hadden verweerders daarom de voorgenomen verlening van staatssteun moeten aanmelden, dan wel de Commissie moeten benaderen teneinde zekerheid te verkrijgen dat aanmelding volgens de Commissie niet nodig is. Door dit na te laten, is in strijd gehandeld met de op Nederland als lidstaat rustende verplichting voortvloeiend uit art. 88, derde lid, van het EG-Verdrag. De beroepen (...) zijn in zoverre gegrond. Voor het overige zijn de be-
roepen (...) ongegrond.*

1. De gemeenteraad van Haren,
2. De Milieufederatie Drenthe, Assen,
3. Appellant sub 3,
4. Appellant sub 4,
5. Appellante sub 5,
6. Appellant sub 6,
7. Appellant sub 7,
8. Appellant sub 8,
9. De vereniging 'Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde', te Haren, 'Stichting Rondom Vliegveld Eelde', te Vries, appellant sub 9A en 162 anderen,
10. Appellanten sub 10,
11. Appellanten sub 11,

* Mr. P.C. Adriaanse is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

12. De verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid 'IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Eelde-Paterswolde' en 'IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Vries', te Paterswolde respectievelijk Vries, beide gemeente Tynaarlo,

tegen

1. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
2. De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, tezamen: verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 mei 2001 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op grond van artikel 27, in samenhang met artikel 24 van de Luchtvaartwet (hierna: de Lvw), het besluit van 1 oktober 1959, no. TW/14962, waarbij het luchtvaartterrein Eelde is aangewezen, gewijzigd (hierna: het A-besluit). Bij besluit van gelijke datum, kenmerk M175, heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat, toepassing gegeven aan artikel 26 van de Lvw in samenhang met artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) voor het luchtvaartterrein Eelde (hierna: het RO-besluit).

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

Bij besluit van 26 augustus 2002, no. DGL/02.421463, hebben verweerders beslist op deze bezwaren. Verweerders hebben het A-besluit deels gewijzigd en het RO-besluit ongewijzigd gehandhaafd.

Bij uitspraak van 3 december 2003, zaaknr. 200205524/1, heeft de Afdeling de tegen de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit ingestelde beroepen gedeeltelijk en de tegen de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit ingestelde beroepen geheel gegrond verklaard. De Afdeling heeft daarbij de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit gedeeltelijk vernietigd en heeft de beslissing op bezwaar inzake het RO-besluit geheel vernietigd. Ook is het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat van 15 mei 2001 geschorst voor zover het de baan 23-05, voor zover langer dan 1.800 meter, betreft, tot zes weken nadat verweerders opnieuw hebben beslist op de bezwaren. Voor het overige zijn de beroepen ongegrond verklaard.

Bij besluit van 14 maart 2006, no. HD-JZ/LUV/2006-226 (hierna: het bestreden besluit),

hebben verweerders opnieuw beslist op de bezwaren.

Verweerders hebben daarbij het A-besluit en het RO-besluit deels gewijzigd en voor het overige ongewijzigd gehandhaafd.

Tegen dit besluit hebben de gemeenteraad van Haren bij brief van 3 mei 2006, de Milieufederatie Drenthe (hierna: de Milieufederatie) bij brief van 2 mei 2006, appellant sub 3 bij brief van 2 mei 2006, appellant sub 4 bij brief van 26 april 2006, appellante sub 5 bij brief van 3 mei 2006, appellant sub 6 bij brief van 4 mei 2006, appellant sub 7 bij brief van 1 mei 2006, appellant sub 8 bij brief van 1 mei 2006, de vereniging 'Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde', de stichting 'Stichting Rondom Vliegveld Eelde', appellant sub 9A en 162 anderen, (hierna: VOLE en andere) bij brief van 2 mei 2006, appellant sub 10 (hierna in enkelvoud: appellant sub 10) bij brief van 2 mei 2006, appellant sub 11 (hierna in enkelvoud: appellant sub 11) bij brief van 2 mei 2006, en de verenigingen 'IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Eelde-Paterswolde' en 'IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Vries' (hierna in enkelvoud: IVN) bij brief van 1 mei 2006, beroep ingesteld. Appellant sub 3 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 6 juni 2006. Appellante sub 5 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 5 juni 2006. Appellant sub 6 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 6 juni 2006. Appellant sub 7 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 23 juni 2006. VOLE en andere hebben hun beroep aangevuld bij brief van 6 juni 2006. Appellant sub 10 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 5 juni 2006.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 4 december 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant sub 7. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de Milieufederatie, appellante sub 5, VOLE en andere, appellant sub 10, IVN en van verweerders. Deze stukken zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2007, waar de Milieufederatie, vertegenwoordigd door drs. C. Teulen, medewerker van de Milieufederatie, appellant sub 3, in persoon, appellant sub 4, in persoon, appellante sub 5, in persoon, appellant sub 6, in persoon, appellant sub 7, in persoon, appellant sub 8, in persoon, VOLE en andere, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van

den Biesen, advocaat te Amsterdam, appellant sub 10, in persoon, appellant sub 11, in persoon, en IVN, vertegenwoordigd door appellante sub 5, gemachtigde, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. I.W. Neleman, mr. M. Rus en mr. R.J.M. van den Tweel, allen advocaat te Den Haag, ir. W.W. Haverdings, medewerker van ADECS Airinfra B.V., A. van Veen, medewerker van het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, en R. Lensink, medewerker van Bureau Waardenburg, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de naamloze vennootschap 'Groningen Airport Eelde N.V.' (verder: GAE N.V.), vertegenwoordigd door mr. Q.J. Tjeenk Willink, advocaat te Amsterdam, en vergezeld door haar directeur.

Bij brief van 9 juli 2007 heeft de Afdeling aan partijen medegedeeld dat zij het onderzoek heeft heropend, teneinde over het onderwerp staatssteun vragen te stellen aan de Europese Commissie (hierna: de Commissie). Bij brief van 30 juli 2007 heeft de Afdeling vragen gesteld aan de Commissie. Bij brief van 23 november 2007 heeft de Commissie op deze vragen gereageerd. De vragen aan en antwoorden van de Commissie zijn aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 3 december 2007 heeft de Afdeling partijen gelegenheid geboden zich hierover nader uit te laten. Appellante sub 5, appellant sub 6, appellant sub 7, VOLE en andere, appellant sub 10, IVN, verweerders en GAE N.V. hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft de zaak op een nadere zitting behandeld op 28 februari 2008, waar appellant sub 4, appellante sub 5, appellant sub 6, allen in persoon, VOLE en andere, vertegenwoordigd door ir. I.G.J. van Lotringen, IVN, vertegenwoordigd door appellante sub 5, gemachtigde, appellant sub 7, in persoon, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. B.J. Drijber, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord GAE N.V., vertegenwoordigd door mr. T. Ottervanger, advocaat te Amsterdam, en vergezeld door haar adjunct-directeur.

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

2.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb, voor zover thans van belang, kan geen beroep worden ingesteld tegen een op bezwaar genomen besluit door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit.

Appellant sub 8 heeft tegen het A-besluit en het RO-besluit van 15 mei 2001 geen bezwaar gemaakt. Er zijn geen omstandigheden gesteld die tot het oordeel kunnen leiden dat dit hem redelijkerwijs niet verweten kan worden. Gelet op het

vorenstaande is het beroep van appellant sub 8 niet-ontvankelijk.

Het A-besluit

2.2. Het A-besluit voorziet in een wijziging van het Aanwijzingsbesluit met betrekking tot het luchtvaartterrein Eelde van 1 oktober 1959 (*Stcrt.* 1959, 198). Bij dit besluit is het terrein aangewezen als luchtvaartterrein met kadastrale gegevens ten behoeve van het openbaar luchtverkeer met burgerlijke vliegtuigen en zweefvliegtuigen, en oefen- en proefvluchten met burgerlijke vliegtuigen en zweefvliegtuigen. Het voorliggende A-besluit is genomen in vervolg op het verzoek van de exploitant van de luchthaven om een baanverlenging van baan 23-05 van 1.800 naar 2.500 meter. Het A-besluit heeft onder meer betrekking op:

- de ligging en lengte van de baan 23-05 alsmede van de baan 19-01;
- het gebruik van het luchtvaartterrein in de situatie met de verlengde baan 23-05;
- de vaststelling van een Ke-zone met een grenswaarde van 35 Ke en de geluidscontouren behorende bij de waarden 40, 45, 50, 55 en 65 Ke;
- de vaststelling van een Bkl-zone met een grenswaarde van 47 Bkl en de geluidscontour van 57 Bkl.

Procedurale aspecten

2.3. Appellante sub 5 en VOLE en andere stellen dat het bestreden besluit van verweerders van 14 maart 2006 ten onrechte is aangemerkt als een beslissing op bezwaar. Volgens hen dient voornoemd besluit te worden aangemerkt als een nieuw primair besluit, waartegen opnieuw bezwaar moet kunnen worden gemaakt. In dat verband betogen VOLE en andere dat in het kader van het bestreden besluit ten onrechte niet de mogelijkheid is geboden om bezwaar te maken tegen de aanvullende milieu-informatie.

2.3.1. Het betoog van appellante sub 5 en VOLE en andere dat het bestreden besluit van verweerders van 14 maart 2006 dient te worden aangemerkt als een primair besluit, faalt. De systematiek en uitgangspunten ter zake van het beslissen op een bezwaarschrift brengen mee dat een primair besluit op grondslag van de onvankelijke bezwaren in volle omvang wordt heroverwogen. De door appellanten gestelde omstandigheden dat bij de beslissing op bezwaar deels een andere motivering aan het A-besluit ten grondslag is gelegd en dat andere uitgangspunten zijn gehanteerd met betrekking tot bijvoorbeeld de vlootmix, raken niet de essentie van het A-besluit nu de baanverlenging, gebruiksbepalingen en de omvang van de geluidruimte zoals die in de beslissing op bezwaar zijn opgenomen, gelijk zijn aan het A-besluit. Onder deze omstandigheden is geen sprake van een

beslissing op bezwaar die niet langer als het resultaat van de heroverweging is te beschouwen.

2.4. Volgens appellante sub 5 en VOLE en andere is, na de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2003, ten onrechte aan anderen dan de belanghebbenden die bezwaar hebben gemaakt tegen het besluit van 15 mei 2001 niet de mogelijkheid geboden een bezwaarschrift in te dienen.

2.4.1. Ingevolge artikel 8:72, tweede lid, van de Awb brengt vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee. Nu de Afdeling in vorengenoemde uitspraak van 3 december 2003 de beslissing op bezwaar inzake het A-besluit en het RO-besluit integraal heeft vernietigd, waren verweerders gehouden om met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op de reeds ingediende bezwaren te beslissen. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat door verweerders ten onrechte niet aan anderen dan de oorspronkelijke bezwaarmakers de gelegenheid is geboden een bezwaarschrift in te dienen. Dat verweerders na de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2003 in het kader van het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar nader onderzoek hebben gedaan naar onder meer de milieugevolgen van het A-besluit, maakt dit niet anders.

2.5. VOLE en andere stellen verder dat de berichtgeving omtrent de aan het bestreden besluit van verweerders van 14 maart 2006 ten grondslag liggende onderzoeken misleidend is geweest. Volgens hen is in die berichtgeving ten onrechte de indruk gewekt dat enkel belanghebbenden die eerder een bezwaarschrift hadden ingediend in beroep konden komen tegen de nieuwe beslissing op bezwaar.

2.5.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Awb kan, voor zover hier van belang, geen beroep bij de administratieve rechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt. Uit artikel 6:13 van de Awb volgt dat, voor zover besluitonderdelen van de beslissing op bezwaar zijn gewijzigd ten opzichte van het A-besluit, het niet indienen van bezwaar geen beletsel voor een belanghebbende vormt om tegen deze besluitonderdelen in beroep te komen.

Appellanten betogen dat in de berichtgeving omtrent de nieuwe beslissing op bezwaar en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken de indruk is gewekt dat enkel belanghebbenden die eerder een bezwaarschrift hadden ingediend, in beroep konden komen tegen de nieuwe beslissing op bezwaar. Ter onderbouwing van deze stelling hebben VOLE en andere onder meer gewezen op een brief van 2 mei 2005. Niet in geschil is dat die brief was gericht en verzonden aan de belangheb-

benden die reeds eerder een bezwaarschrift hadden ingediend. Nu die brief niet is gezonden naar anderen dan de oorspronkelijke bezwaarmakers, ziet de Afdeling in die brief reeds daarom geen aanleiding voor het oordeel dat potentieel belanghebbenden die eerder geen bezwaar hebben gemaakt door de brief zouden zijn misleid. Voorts ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de publicaties omtrent de nieuwe beslissing op bezwaar niet voldoen aan de wettelijke eisen die voor kennisgevingen gelden. Het door appellanten aangevoerde geeft geen grond voor het oordeel dat de kennisgevingen en de berichtgeving omtrent de beslissing van verweerders van 14 maart 2006 misleidend zijn geweest.

Nut en noodzaak

2.6. De Milieufederatie, appellant sub 6, IVN, appellant sub 4, appellante sub 5, appellant sub 7, de gemeenteraad van Haren, appellant sub 3 en VOLE en andere betwisten nut en noodzaak van de baanverlenging en de vroege openstelling van de luchthaven tussen 6:30 en 7:00 uur. Zij wijzen daarbij op verschillende onderzoeken waaruit volgens hen blijkt dat de gehanteerde prognoses te optimistisch zijn. In dat verband stellen zij voorts dat door verweerders ten onrechte geen eigen, onafhankelijk onderzoek naar de economische effecten van baanverlenging heeft plaatsgevonden.

2.6.1. Met het A-besluit wordt door verweerders beoogd de bereikbaarheid van de regio en de functionaliteit van het luchtvervoersysteem te verbeteren, wat volgens verweerders positieve effecten voor de regionale economie meebrengt. De Afdeling acht deze doelstellingen niet onredelijk en acht aannemelijk dat met het verwezenlijken van dit streven een zwaarwegend belang is gemoeid. De Afdeling stelt voorop dat aan verweerders beleidsvrijheid toekomt bij de wijze waarop aan voornoemd streven vorm wordt gegeven.

2.6.2. Niet in geschil is dat de exploitatie van de luchthaven Groningen Airport Eelde (hierna: GAE) thans verliesgevend is. Volgens het in het kader van het A-besluit opgestelde milieueffectrapport uit 1995 (hierna: het MER 1995), het rapport 'Verwachte ontwikkelingen van het luchtverkeer op GAE', opgesteld door GAE N.V. en gedateerd januari 2005 (hierna: het ontwikkelingsrapport GAE) en een rapport van Buck Consultants International, 'Economische betekenis GAE N.V.', gedateerd januari 2005 (hierna: het rapport Buck) is capaciteitsvergroting van GAE noodzakelijk ten einde een kostendekkende exploitatie mogelijk te maken, om zodoende de continuïteit van de luchthaven te kunnen verzekeren. In de enkele door appellanten gestelde omstandigheid dat

voornoemde rapporten zijn opgesteld door of in opdracht van GAE N.V. ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze rapporten reeds daarom niet aan het A-besluit of het bestreden besluit ten grondslag mochten worden gelegd.

2.6.3. Volgens het MER uit 1995 en de genoemde rapporten zijn de mogelijkheden tot capaciteitsvergroting beperkt door de huidige baanlengte en kan met de huidige capaciteit niet worden bereikt dat GAE kostendekkend wordt geëxploiteerd. Om die reden hebben verweerders in het kader van het A-besluit en het bestreden besluit verscheidene onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van baanverlenging en vroege openstelling. Met baanverlenging wordt volgens deze onderzoeken mogelijk gemaakt dat met grotere of zwaardere beladen toestellen op GAE kan worden gevlogen. Daarmee, en met de vroege openstelling, biedt GAE volgens de rapporten groeimogelijkheden met betrekking tot lijnvluchten, vakantiecharters en vrachtvervoer. Door het verlengen van de baan kunnen volgens de rapporten onder meer low-cost vluchten op rendabele wijze worden uitgevoerd en wordt een toename van het aantal vakantiecharters verwacht. Voorts wordt volgens de rapporten met baanverlenging bereikt dat de luchttransportkosten per eenheid product afnemen omdat met grotere toestellen kan worden gevlogen, wat luchtvrachtvervoer vanaf GAE aantrekkelijker maakt. Volgens de rapporten wordt met een vroege openstelling van de luchthaven bereikt dat aansluiting kan worden geboden met vluchten vanaf Schiphol. Ook vergroot een vroege openstelling de kans dat vracht- en charterverkeer gebruik zal maken van de luchthaven, omdat deze diensten om bedrijfseconomische redenen de randen van de dag opzoeken, aldus de rapporten.

2.6.4. De door appellanten aangehaalde rapporten van prof. drs. J.G. de Wit, 'Luchthaven Eelde in de luchtvaartmarkt van morgen, een globale verkenning van een aantal rapporten inzake de luchthaven Eelde', gedateerd januari 2006, en 'Op de lange baan? Prognoses voor Groningen Airport Eelde nader gewogen', gedateerd april 2007, (hierna: de rapporten De Wit) hebben met name betrekking op de juistheid van de geprognosticeerde passagiersaantallen en het geprognosticeerde luchtvrachtverkeer. Ook in het rapport van appellant sub 8, 'Beter ten halve gekeerd over nut en noodzaak van baanverlenging op GAE', gedateerd mei 2006 (hierna: het rapport appellant sub 8) en in andere door appellanten aangehaalde rapporten wordt op deze prognoses ingegaan.

In de rapporten De Wit en appellant sub 8 wordt onder meer gewezen op recente infrastructuurle en strategische ontwikkelingen, waarmee volgens deze rapporten in het onderzoek naar de effecten van baanverlenging geen of onvoldoende

rekening is gehouden. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat deze ontwikkelingen, in het bijzonder de Hogesnelheidslijn Amsterdam/Zuid-derzeelijn, ten tijde van het nemen van het bestreden besluit zodanig concreet waren dat hiermee rekening had moeten worden gehouden.

Gelet op het deskundigenbericht, waarin de verschillende aannames van het MER uit 1995, het ontwikkelingsrapport GAE en het rapport Buck worden besproken, en gelet op de door appellanten ingebrachte rapporten, overweegt de Afdeling dat enige mate van onzekerheid bestaat over de exacte omvang van de effecten van baanverlenging en vroege openstelling. Op grond van deze rapporten kan naar het oordeel van de Afdeling niet met zekerheid worden gesteld dat de prognoses voor GAE zullen worden gehaald. Hieruit volgt echter niet dat geen behoefte bestaat aan baanverlenging en vroege openstelling. Mede gelet op het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting blijkt uit het MER 1995, het ontwikkelingsrapport GAE en het rapport Buck naar het oordeel van de Afdeling genoegzaam dat de huidige baanlengte hoe dan ook onvoldoende is om een rendabele exploitatie te kunnen voeren en dat de baanverlenging en vroege openstelling positieve effecten zullen hebben op de exploitatiemogelijkheden van GAE. Gelet hierop, mede in aanmerking genomen de beleidsvrijheid van verweerders, ziet de Afdeling in al hetgeen appellanten in de schriftelijke stukken en ter zitting hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het A-besluit bijdraagt aan het behoud en de versterking van het luchtvervoerssysteem, de bereikbaarheid van de regio en de regionale economie.

Milieueffectrapportage

2.7. Appellante sub 5, appellant sub 3 en VOLE en andere stellen dat ten onrechte geen actualisatie van alle in het MER uit 1995 beschreven alternatieven heeft plaatsgevonden.

2.7.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat uit de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2003 volgt dat de onderzoeken naar de gevolgen van de alternatieven van het MER 1995 niet in het kader van de nieuwe beslissing op bezwaar behoeven te worden geactualiseerd en dat er ook geen nieuwe vergelijking tussen de alternatieven behoefde plaats te vinden.

2.7.2. In haar uitspraak van 3 december 2003 heeft de Afdeling overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het MER uit 1995 onvoldoende informatie bevat over de alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienden te worden genomen.

2.7.3. Verweerders hebben in het kader van het nemen van een nieuwe beslissing op bezwaar verschillende onderzoeken uitgevoerd, waaronder het rapport 'Baanverlenging GAE, rapportage: Geluid, Emissies en Luchtkwaliteit', opgesteld door ADECS Airinfra en gedateerd april 2005 (hierna: het ADECS-rapport) en het rapport 'Effecten van de voorgenomen baanverlenging en uitbreiding van het gebruik van vliegveld Eelde in relatie tot de vigerende natuurwetgeving' van 11 april 2005 (hierna: het rapport Waardenburg). Verweerders hebben deze aanvullende informatie aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie m.e.r.) voorgelegd. In het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. van 1 juli 2005 staat dat de Commissie m.e.r. van oordeel is dat de essentiële informatie in de aanvullende milieu-informatie aanwezig is en dat daarmee goede en bruikbare informatie beschikbaar is gekomen om het milieubelang een volwaardige plaats te kunnen geven in de besluitvorming.

2.7.4. Gelet op het vorenstaande hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat de onderzoeken naar de gevolgen van de alternatieven van het MER 1995 in het kader van het bestreden besluit niet behoeften te worden geactualiseerd. Gelet hierop hebben verweerders kunnen volstaan met een actualisatie van de onderzoeken naar de effecten van het voorkeursalternatief zoals in het A-besluit opgenomen.

Geluidszones

2.8. IVN, appellant sub 4, appellant sub 3 en VOLE en andere hebben bezwaar tegen de in het A-besluit en het bestreden besluit neergelegde geluidruimte voor GAE. Volgens hen is de te verwachten geluidbelasting binnen de geluidscontouren op onjuiste wijze berekend en zijn onjuiste invoergegevens gebruikt. De berekeningen zijn voorts te weinig inzichtelijk, aldus appellanten.

2.8.1. Ingevolge artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Lvw, voor zover 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, voor zover 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 luchtvaart (hierna: het BGGL) vastgesteld. Ingevolge artikel 1 van het

BGGL wordt de geluidbelasting op een bepaalde plaats door landende en opstijgende luchtvaartuigen vastgesteld in Kosteneenheden (hierna: Ke). De berekeningsmethode van de Ke en het gebruik van de norm zijn vastgelegd in het BGGL. De berekeningsmethode wordt voorts nader uitgewerkt in de krachtens artikel 25g, eerste lid, van de Lvw vastgestelde Regeling berekening geluidbelasting in Kosteneenheden (hierna: Regeling Ke). De beroepsgronden betreffende de toegepaste berekeningsmethode kunnen slechts doel treffen voor zover deze methode in strijd is met regelgeving van hogere orde. Hiervan kan sprake zijn, indien de resultaten van de berekeningen met de genoemde methode niet voldoende representatief zijn voor de geluidbelasting die wordt veroorzaakt door landende en stijgende luchtvaartuigen, zodat niet langer wordt voldaan aan het in artikel 25, eerste lid, van de Lvw bepaalde.

2.8.2. In het A-besluit is rond GAE een geluidszone vastgelegd met een grenswaarde van 35 Ke. In het kader van de onderzoeken die door verweerders aan het A-besluit en de beslissing op bezwaar van 26 augustus 2002 ten grondslag zijn gelegd, werd in het voor de geluidsberekeningen gebruikte rekenmodel gebruik gemaakt van de zogenoemde 65 dB(A)-afkap. In haar uitspraak van 3 december 2003 heeft de Afdeling ten aanzien van de gebruikte rekenmethode geoordeeld dat verweerders het rekenmodel wegens strijd met artikel 25, eerste lid, van de Lvw, in dit geval niet meer als uitgangspunt voor het bepalen van de geluidbelasting hadden mogen nemen. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat het gebruik van de 65 dB(A)-afkap de validiteit van het rekenmodel aantast.

2.8.3. Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2003 zijn in het kader van het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar nieuwe geluidsberekeningen uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het in overweging 2.7.3. genoemde ADECS-rapport.

2.8.4. De geluidsberekeningen in het ADECS-rapport zijn uitgevoerd met gebruikmaking van de Ke-methode. Vast staat dat geen gebruik is gemaakt van de 65 dB(A)-afkap. In het ADECS-rapport wordt geconcludeerd dat het door GAE prognosticeerde aantal vliegbewegingen dat bij het A-besluit als uitgangspunt was genomen met gebruikmaking van de geactualiseerde invoergegevens en de Ke-methode zonder afkap, leidt tot grotere geluidszones dan in het A-besluit waren voorzien. Omdat dit door verweerders ongewenst wordt geacht, is het aantal ingevoerde toegestane vliegbewegingen zodanig aangepast dat de geluidszones dezelfde omvang hebben als de geluidszones die in het A-besluit zijn neergelegd.

2.8.5. Blijkens het ADECS-rapport en het deskundigenbericht is gebruik gemaakt van de standaard Ke-methode zoals vastgelegd in het BGGL. De gegevens die in de geluidsberekeningen zijn betrokken, zijn in het ADECS-rapport beschreven. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de geluidsberekeningen onvoldoende inzichtelijk zijn.

2.8.6. Bij de geluidsberekeningen in het kader van het opstellen van het ADECS-rapport zijn geactualiseerde invoergegevens als uitgangspunt genomen. Onder meer is de zogenoemde vlootmix bijgesteld en is gebruik gemaakt van een woningbestand uit 2001, waar eerder gebruik was gemaakt van een woningbestand uit 1994. Bij het ADECS-rapport is een bijlage gevoegd die verscheidene tabellen bevat. Een aantal tabellen geeft de cumulatieve aantallen woningen of gehinderden weer, terwijl andere tabellen aantallen woningen weergeven voor de gronden tussen twee geluidscontouren, zogenoemde schillen. Het gemiddeld aantal inwoners per woning in een bepaalde schil, dat van belang is voor de schatting van het aantal ernstig gehinderden, kan worden afgeleid uit het aantal inwoners per schil gedeeld door het aantal woningen per schil. Uit de in de bijlage bij het ADECS-rapport opgenomen tabellen kunnen beide gegevens worden afgeleid, met dien verstande dat verweerders hebben aangegeven dat de tabel op pagina 57 het aantal inwoners weergeeft, en niet het cumulatieve geschatte aantal ernstig gehinderden zoals abusievelijk boven de tabel staat.

2.8.7. Appellant sub 3 heeft zijn betoog dat van een onjuist aantal ernstig gehinderden is uitgegaan, onder meer onderbouwd onder verwijzing naar door hem opgestelde tabellen. Door hem wordt, mede naar aanleiding van deze tabellen, geconcludeerd dat is uitgegaan van een onrealistisch laag gemiddeld aantal inwoners per woning. Volgens appellant komt dit doordat van een te laag aantal inwoners per schil is uitgegaan. De cijfers in zijn tabel waarin het aantal inwoners per schil is weergegeven voor de scenario's voor de jaren 2005 en 2015 en waarbij gebruik zou zijn gemaakt van het woningbestand uit 2001, verschillen sterk van de cijfers die uit het ADECS-rapport blijken. Nu onduidelijk is hoe hij tot deze cijfers is gekomen en gelet op de omstandigheid dat appellant sub 3 de berekeningen die tot deze cijfers hebben geleid niet inzichtelijk heeft gemaakt, ziet de Afdeling daarin geen aanleiding voor het oordeel dat in het ADECS-rapport onjuiste aantallen inwoners per schil als uitgangspunt zijn gehanteerd. Gelet hierop acht de Afdeling door appellant sub 3 niet aannemelijk gemaakt dat een onjuist aantal inwoners per woning in de geluidsberekeningen is betrokken.

2.8.8. Met betrekking tot de in het geluidsonderzoek gehanteerde rekenmethode overweegt de Afdeling het volgende. Uitgangspunt van de Ke-methode is dat de uitkomsten van berekeningen met die methode een prognose geven van het aantal ernstig gehinderden binnen de 35 Ke-zone op grond van de zogenoemde dosis-effectrelatie. Appellanten hebben in dat verband gewezen op het rapport 'De kwaliteit van de leefomgeving rond GAE', gedateerd september 1999 en opgesteld door TNO (hierna: het TNO-rapport), waarin de dosis-effectrelatie van GAE door middel van steekproeven is onderzocht. Het TNO-rapport is opgesteld in het kader van de voorbereiding van het A-besluit door verweerders. Uit het in het TNO-rapport beschreven onderzoek is gebleken dat het percentage ernstig gehinderden ten tijde van het uitvoeren van dat onderzoek feitelijk hoger was dan het percentage waar de Ke-methode van uitgaat. Volgens het TNO-rapport wordt de ernstige hinder met name veroorzaakt door oefenvluchten (stijgen, landen, circuitvluchten), het laag overvliegen en rondvluchten. Wat betreft de typen vliegtuigen wordt de meeste hinder gevonden van kleine lesvliegtuigen en grote vliegtuigen met straal- of propelleraandrijving.

Blijkens de toelichting bij het A-besluit hebben verweerders in de uit het TNO-rapport blijkende feitelijke dosis-effectrelatie rond GAE aanleiding gezien in het A-besluit gebruiksvoorschriften op te nemen teneinde de ernstige hinder te beperken. Ingevolge artikel 9 van het A-besluit is het uitvoeren van circuitvluchten met zware toestellen verboden en is het uitvoeren van circuitvluchten met lichte toestellen aan beperkingen onderworpen. De Afdeling is, gelet op de conclusies van het TNO-rapport, van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat een belangrijke oorzaak van de omstandigheid dat de dosis-effectrelatie volgens het TNO-rapport in de feitelijke situatie hoger ligt dan de dosis-effectrelatie waarvan bij de Ke-methode wordt uitgegaan hiermee is weggenomen, althans in grote mate is beperkt. Gelet hierop hebben verweerders er in redelijkheid van kunnen uitgaan dat de feitelijke dosis-effectrelatie na gebruikmaking van de mogelijkheden van het A-besluit niet zodanig afwijkt van de dosis-effectrelatie die ten grondslag ligt aan de Ke-methode, dat de Ke-berekeningen in zoverre niet als representatief kunnen worden beschouwd.

2.8.9. IVN, appellant sub 4, appellant sub 3 en VOLE en andere betogen voorts dat bij de berekening van de 35 Ke-zone de dosismaat L_{day} evening night (hierna: L_{den}) had moeten worden gebruikt en wijzen daarbij op de EU-richtlijn inzake de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai.

2.8.9.1. Ingevolge artikel 5 van de Richtlijn 2002/49/EG van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en beheersing van omgevingslawaaï is het hanteren van Lden alleen voorgeschreven in het kader van strategische geluidbelastingkaarten. Dergelijke kaarten zijn thans niet aan de orde. Ingevolge het derde lid van dat artikel, kunnen lidstaten voor de geluidszonering bovendien andere geluidbelastingsindicatoren dan Lden hanteren. Gelet hierop dwingt deze richtlijn niet tot het hanteren van Lden in het kader van het A-besluit, nog daargelaten de vraag of de richtlijn rechtstreeks werkende bepalingen kent waarop appellanten een beroep kunnen doen.

Voor zover appellanten betogen dat uit berekeningen met de dosismaat Lden blijkt dat berekeningen met de Ke-methode geen representatief beeld geven van het aantal ernstig gehinderden, overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat de berekeningsresultaten ten aanzien van het aantal ernstig gehinderden met de Lden-methode in dit geval zodanig afwijken van de resultaten die met de Ke-methode zijn verkregen, dat naar aanleiding hiervan aan de representativiteit van de met het Ke-model verkregen resultaten moet worden getwijfeld. Daartoe wijst de Afdeling erop dat in het ADECS-rapport berekeningen met Lden zijn weergegeven, waarvan de resultaten niet of nauwelijks verschillen van de resultaten die zijn verkregen met de Ke-methode. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze berekeningen onjuist zijn.

2.8.10. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen IVN, appellant sub 4, appellant sub 3 en VOLE en andere hebben aangevoerd met betrekking tot de gehanteerde rekenmethode, geen aanleiding voor het oordeel dat daarmee in strijd is gehandeld met artikel 25, eerste lid, van de Lvw.

2.9. De Milieufederatie, appellante sub 5, appellant sub 7, appellant sub 3 en VOLE en andere voeren aan dat de vastgestelde geluidscontouren in strijd zijn met het streven het milieu minder te belasten, zoals onder meer in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 en 4 is neergelegd.

2.9.1. Ingevolge artikel 4.3 van de Wet milieubeheer, in samenhang met de bij de Wet milieubeheer behorende bijlage, dient bij het nemen van een A-besluit rekening te worden gehouden met het geldende nationale milieubeleidsplan (hierna: het NMP). Ten aanzien van geluid is in het NMP4 onder meer neergelegd dat voor alle geluidbronnen op een locatie een grenswaarde van 70 dB(A) geldt. Voor vliegtuigen wordt in het NMP4 echter een uitzondering gemaakt, omdat de normen voor geluidbelasting van vliegtuigen worden geregeld in het kader van de luchtvaartwetgeving. Gelet hierop hebben verweerders zich in het bestreden besluit terecht op het standpunt gesteld dat het

A-besluit in zoverre niet in strijd is met het NMP4. Uit de formulering en juridische status van het NMP3 en het NMP4, alsmede uit artikel 4.3 van de Wet milieubeheer volgt voorts dat met het opnemen van algemene beleidsdoelstellingen in het NMP 3 en het NMP4, zoals onder meer de verbetering van de leefomgeving, wordt beoogd te verzekeren dat het milieubelang in de belangenafweging omtrent een concreet besluit wordt betrokken. Uit de omstandigheid dat het A-besluit geluidbelasting voor de leefomgeving meebrengt, volgt derhalve niet reeds dat in strijd wordt gehandeld met het NMP3 en NMP4.

2.10. VOLE en andere betogen dat de maximale toegestane geluidbelasting regelmatig wordt overschreden en dat de handhavingsfrequentie te laag is.

2.10.1. Vast staat dat de afwikkeling van vliegverkeer binnen de grenzen van de in het A-besluit vastgestelde geluidszones dient plaats te vinden. Voor zover appellanten vrezen voor een overschrijding van de maximale toegestane geluidbelasting, overweegt de Afdeling dat dit aspect geen betrekking heeft op het A-besluit maar op de handhaving daarvan. Nu in de onderhavige procedure enkel het bestreden besluit ter beoordeling staat, kunnen handhavingsaspecten thans niet aan de orde komen.

2.11. VOLE en andere betogen dat het A-besluit onaanvaardbare geluidgevolgen meebrengt door cumulatie van geluid van verschillende bronnen. Volgens hen zijn ten onrechte geen cumulatiezones vastgelegd.

2.11.1. Verweerders hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat uit de Lvw niet volgt dat ten aanzien van het geluid van GAE cumulatiezones moeten worden vastgesteld voor Ke-verkeer en het verkeer als bedoeld in het Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart (hierna: het Bkl). In het ADECS-rapport is de cumulatie van geluid onderzocht. Naast het Ke- en Bkl-verkeer zijn daarin het weg-, rail- en industriegeluid betrokken. In het ADECS-rapport is de cumulatie van geluid weergegeven door middel van contouren. Appellanten hebben, mede gelet op de in het ADECS-rapport weergegeven contouren, niet aannemelijk gemaakt dat de cumulatie van geluid tot zodanig ernstige hinder leidt dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gevolgen van het A-besluit uit een oogpunt van cumulatie van geluid aanvaardbaar zijn.

2.12. Volgens appellant sub 3 en VOLE en andere leidt de geluidbelasting die door GAE wordt veroorzaakt tot onaanvaardbare negatieve gevolgen voor kinderen, de gezondheid en slaap. Door verweerders is te weinig gewicht toegekend aan

deze effecten van vliegverkeerlawaaï, aldus appellanten.

2.12.1. Ter onderbouwing van hun betoog hebben appellanten gewezen op het rapport 'Het effect van geluid van vlieg- en wegverkeer op cognitie, hinderbeleving en bloeddruk van basisschoolkinderen' (rapportnr. 441520021), opgesteld door het RIVM in 2005. Blijkens dit rapport bestaat er een verband tussen de toename van geluidbelasting van vliegverkeer en de leesprestatie, complexere aandachtstaken en het lange termijneffecten bij kinderen. In het rapport worden evenwel geen concrete geluidsnormen genoemd.

Blijkens de stukken zijn in de omgeving van GAE twee basisscholen aanwezig. Uit het ADECS-rapport en het deskundigenbericht blijkt dat deze scholen buiten de 35 Ke-contour liggen. Verweerders hebben in dit kader berekend dat de geluidbelasting op de gevel van deze scholen bij gebruikmaking van de mogelijkheden van GAE 39 dB(A) respectievelijk 47 dB(A) bedraagt. Gesteld noch gebleken is dat deze constatering onjuist is.

Hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geeft geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het A-besluit geen onaanvaardbare geluidsgevolgen voor kinderen meebrengt. Verweerders hebben in redelijkheid aansluiting kunnen zoeken bij de richtlijnen over geluid van de Wereld Gezondheid Organisatie (hierna: de WHO) uit het jaar 2000. Volgens die richtlijnen zijn voor kinderen negatieve effecten te verwachten bij een binnenwaarde van 35 dB(A) en hoger. Gelet op de door verweerders berekende geluidbelasting op de gevels van de scholen, ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het geluidsniveau binnen de scholen aan de door de WHO gestelde richtlijnen kan voldoen.

De openstelling van GAE vanaf 06.30 uur

2.13. VOLE en andere stellen dat ten onrechte geen geluidszone in het A-besluit is opgenomen voor nachtelijk vliegverkeer. Appellanten pleiten voorts voor een nachtsluitingstijd voor GAE tot 07.00 uur in plaats van tot 06.30 uur.

2.13.1. Gelet op artikel 25, vierde lid, van de Lvw en gelet op de nachtelijke periode die in het A-besluit is neergelegd, waaruit volgt dat op GAE gedurende de nachtelijke periode geen structureel uitgevoerd vliegverkeer is toegestaan, hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat voor GAE geen geluidszones behoeven te worden vastgesteld voor structureel uitgevoerd nachtelijk vliegverkeer.

2.13.2. Onder verwijzing naar overweging 2.6.4. acht de Afdeling voldoende aannemelijk gemaakt dat behoefte bestaat aan openstelling van GAE vanaf 06.30 uur. De Afdeling betreft daarbij dat het niet onaannemelijk voorkomt dat met name luchtvrachtvervoerders gebruik zullen willen maken van de mogelijkheid vluchten in de genoemde randen van de dag uit te voeren. Mede gelet op de door appellanten genoemde rapporten van de Gezondheidsraad 'Over de invloed van geluid op de slaap en de gezondheid', gedateerd 22 juli 2004 en TNO/RIVM, 'Slaapverstoring door vliegtuiggeluid', uit november 2002, staat tegenover de behoefte aan vroege openstelling dat niet kan worden uitgesloten dat deze vroege openstelling negatieve gevolgen heeft voor de slaapkwaliteit van omwonenden. Hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geeft naar het oordeel van de Afdeling echter geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de ten gevolge van de vroege openstelling te verwachten hinder niet zodanig ernstig is dat van openstelling vanaf 06.30 uur moet worden afgezien. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de openstelling vanaf 06.30 uur enkel op werkdagen is toegestaan en dat de bebouwingsdichtheid van woningen rondom GAE klein is.

Toerisme

2.14. Appellant sub 11 stelt dat de geluidgevolgen van het A-besluit voor het toerisme in de omgeving van GAE in het algemeen en voor zijn camping in het bijzonder, onvoldoende zijn gezien. Volgens hem houdt het A-besluit een ernstige belemmering in van de bedrijfsvoering van zijn camping.

2.14.1. De camping van appellant sub 11 ligt in de huidige situatie op een afstand van ongeveer acht kilometer ten zuidwesten van GAE. Door de verlenging van de baan aan de zuidwestelijke zijde van GAE wordt de afstand tussen GAE en de camping kleiner. Uit het ADECS-rapport blijkt dat de camping zowel in de huidige situatie als in de situatie na baanverlenging buiten de 20 Ke-contour ligt. Niet in geschil is echter dat de geluidbelasting ter plaatse van de camping van appellant sub 11 door de baanverlenging kan toenemen.

2.14.2. Gelet op de afstand van de camping tot de verlengde baan op GAE en gelet op de ligging van de camping ruim buiten de 20 Ke-contour, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de toename van geluidhinder ter plaatse van de camping van appellant sub 11 zodanig zal zijn dat moet worden gevreesd voor de continuïteit van het campingbedrijf. Ook is niet gebleken van onaanvaardbare negatieve gevolgen voor het toerisme in de regio. Bij haar oordeel betreft de Afdeling

dat het door appellant sub 11 aangehaalde TNO-onderzoek, waarin is geconcludeerd dat 13 procent van de toeristen weg zal blijven uit het gebied als de overlast van GAE fors zou toenemen, was gebaseerd op de vlootmix die op dat moment van GAE gebruik maakte. Onder verwijzing naar overweging 2.8.8. overweegt de Afdeling dat verweerders in redelijkheid van de verwachting hebben kunnen uitgaan dat de geluidhinder die van GAE wordt ondervonden ten gevolge van het uitsluiten van circuitvluchten met zware toestellen en het stellen van stringente beperkingen aan het uitvoeren van circuitvluchten met lichte toestellen, relatief gezien zal afnemen ten opzichte van de huidige situatie. De Afdeling acht op grond van het in overweging 2.6.2. genoemde ontwikkelingsrapport GAE en het rapport Buck voorts niet onaannemelijk dat de toeristische sector in de omgeving van GAE niet enkel negatieve effecten ten gevolge van geluid zal ondervinden, maar dat ook toeristen zullen kunnen worden aangetrokken door de verruimde capaciteit van GAE.

In artikel 13 van het A-besluit is een nadeelcompensatieregeling opgenomen. Ingevolge dat artikel is het bepaalde in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van toepassing op de behandeling van een verzoek tot nadeelcompensatie. Niet is gebleken dat aan de eventuele schade van appellant sub 11 niet op grond van de voornoemde Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 kan worden tegemoet gekomen.

Luchtkwaliteit

2.15. De Milieufederatie, appellant sub 3, IVN, appellant sub 6 en VOLE en andere stellen dat het A-besluit in strijd is met het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) en met het streven om de milieubelasting te verlagen, zoals in onder meer het NMP neergelegd.

2.15.1. Wat betreft het betoog dat het bestreden besluit in strijd is met het NMP overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 2.9.1. dat uit de formulering en juridische status van het NMP3 en het NMP4, alsmede uit artikel 4.3 van de Wet milieubeheer volgt dat met het opnemen van algemene beleidsdoelstellingen in het NMP 3 en het NMP4, zoals onder meer de verbetering van de leefomgeving, wordt beoogd te verzekeren dat het milieubelang in de belangenafweging omtrent een concreet besluit wordt betrokken. Uit de omstandigheid dat het A-besluit gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit, wat ook van die gevolgen zij, volgt derhalve niet reeds dat in strijd wordt gehandeld met het NMP3 en NMP4.

2.15.2. In het kader van het bestreden besluit is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de baan-

verlenging voor de luchtkwaliteit, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het ADECS-rapport.

De Afdeling ziet in hetgeen appellant sub 3 heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat bij het onderzoek naar de gevolgen van het A-besluit voor de luchtkwaliteit onjuiste invoergegevens zijn gebruikt of dat het gebruik van het Nieuw Nationaal Model (hierna: het NNM) leidt tot onbetrouwbare prognoses. Daartoe wordt overwogen dat in het deskundigenbericht staat dat rekening is gehouden met vlootomvang, het soort motoren en de daarmee gepaard gaande emissies, en de verscheidene fasen van voortstuwning van vliegtuigen. In het deskundigenbericht staat verder dat bij de berekeningen, anders dan appellanten betogen, geen rekening is gehouden met het schoner of zuiniger worden van vliegtuigmotoren. Voorts is, gelet op het deskundigenbericht, niet aannemelijk geworden dat voor het berekenen van de verspreiding van stoffen geen gebruik kon worden gemaakt van het NNM.

2.15.3. Voor de berekening van de luchtkwaliteit ten gevolge van het bestreden besluit, dienen de immissies ten gevolge van de vliegtuigemissies te worden opgeteld bij de heersende achtergrondconcentratie, aldus het deskundigenbericht.

De resultaten van de berekeningen van de emissies stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀) worden in het ADECS-rapport op kaarten weergegeven door middel van een contour rond GAE, waarbij het aantal microgram per kubieke meter als 98-percentielwaarde is aangeduid. Het weergegeven van de bijdrage van GAE aan de concentraties in de lucht in de grootte 98-percentielwaarde heeft, gelet op de omstandigheid dat zowel de grenswaarden in het Blk 2005 als de achtergrondconcentraties in andere grootheden worden uitgedrukt, tot gevolg dat de bijdrage van GAE niet zonder meer kan worden opgeteld bij de achtergrondconcentraties en er ook geen directe toetsing aan het Blk 2005 kan plaatsvinden. Om deze reden zijn in het ADECS-rapport omrekeningen gemaakt teneinde de concentraties bij elkaar op te kunnen tellen. In het kader van het deskundigenonderzoek zijn de omrekeningen door ADECS toegelicht.

2.15.4. Op de kaarten in het ADECS-rapport is te zien dat de 98-percentielwaardecontouren ruim buiten de grenzen van GAE liggen.

Volgens het deskundigenbericht is in het ADECS-rapport beoogd van een worst case-situatie uit te gaan. De berekeningen die betrekking hebben op de 98-percentielcontouren voor NO₂ respectievelijk PM₁₀ zoals op de kaarten bij het ADECS-rapport weergegeven, leveren volgens het deskundigenbericht derhalve een overschatting van concentraties op. Dat de weergegeven 98-percentielwaardecontouren een overschatting van

de luchtkwaliteitsituatie inhouden, doet er echter niet aan af dat voor de ruimte gelegen tussen GAE en de op de kaarten weergegeven contouren geen berekeningsresultaten zijn gegeven. De Afdeling overweegt onder verwijzing naar het deskundigenbericht dat op basis van een inschatting van de concentraties ter plaatse van de gronden binnen de contouren niet kan worden uitgesloten dat de grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ respectievelijk PM₁₀ ter plaatse van de gronden tussen de luchthaven en de contouren zoals in het ADECS-rapport weergegeven, worden overschreden. Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat op grond van het ADECS-rapport niet kan worden geconcludeerd dat gebruikmaking van de door het A-besluit geboden mogelijkheden niet zal leiden tot een overschrijding van de grenswaarden zoals opgenomen in het Blk 2005.

2.15.5. In aanvulling op het ADECS-rapport is de notitie 'Toelichting luchtkwaliteit; Baanverlenging GAE' (hierna: de notitie luchtkwaliteit) opgesteld door ADECS, gedateerd 21 juni 2005. In de notitie luchtkwaliteit staat dat de achtergrondconcentraties inmiddels lager zijn dan de achtergrondconcentratie waarmee in het ADECS-rapport rekening is gehouden. Voorts bevat de notitie luchtkwaliteit een berekening van de maximale uurgemiddelde bijdrage van PM₁₀, die uit de 98-percentielcontour in het ADECS-rapport kan worden afgeleid, waaruit vervolgens de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie kan worden afgeleid. Deze berekeningen leiden volgens de notitie luchtkwaliteit tot de conclusie dat wat betreft PM₁₀ wordt voldaan aan de grenswaarden die in het Blk 2005 zijn opgenomen. Gelet op het deskundigenbericht, waarin deze conclusie wordt bevestigd, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusie onjuist is.

2.15.6. Met betrekking tot stikstofdioxide (NO₂) wordt in de notitie luchtkwaliteit opgemerkt dat het van belang is te bepalen hoeveel procent van de NO_x-emissie van vliegtuigen uit NO₂ bestaat, omdat van vliegtuigen slechts de NO_x-emissie bekend is. In de notitie luchtkwaliteit wordt een percentage van vijf gehanteerd. Met gebruikmaking van de NO_x-contour zoals in het ADECS-rapport weergegeven, leidt deze verhouding volgens de notitie luchtkwaliteit tot de conclusie dat de norm voor de uurgemiddelde concentratie NO₂ niet wordt overschreden. Voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ geldt dat wordt uitgegaan van het worst case-scenario, inhoudende dat de daggemiddelde concentratie gelijk is aan de jaargemiddelde concentratie. Met gebruikmaking van de eerdergenoemde verhouding van vijf procent van de emissie NO_x die NO₂ is, leidt dit volgens de notitie luchtkwaliteit tot de conclusie dat de

jaargemiddelde norm voor stikstofdioxide niet wordt overschreden.

Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat niet van de in de notitie luchtkwaliteit gehanteerde verhouding tussen NO_x en NO₂ mocht worden uitgegaan. Nu appellanten ook overigens niet aannemelijk hebben gemaakt dat de conclusies van de notitie luchtkwaliteit onjuist zijn, ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat wat betreft NO₂ zal worden voldaan aan de grenswaarden die in het Blk 2005 zijn opgenomen.

2.15.7. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen de Milieufederatie, appellant sub 3, IVN, appellant sub 6 en VOLE en andere hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders op grond van het ADECS-rapport en de notitie luchtkwaliteit niet hebben mogen concluderen dat het bestreden besluit niet in strijd is met de luchtkwaliteitsnormen van het Blk 2005.

Externe veiligheid

2.16. Appellant sub 3 en VOLE en andere stellen dat het A-besluit leidt tot een onaanvaardbare toename van het externe veiligheidsrisico. In dat verband stellen zij dat de gevolgen van het A-besluit voor de externe veiligheid onjuist zijn berekend, nu onjuiste en onvolledige uitgangspunten zijn gehanteerd. Ten onrechte is voorts geen rekening gehouden met de aanwezigheid van munitiedepots in Norg en Veenhuizen.

2.16.1. In het kader van het bestreden besluit is een externe veiligheidsanalyse opgesteld. Bij deze analyse is onder meer gebruik gemaakt van externe veiligheidsberekeningen. De resultaten van deze berekeningen zijn neergelegd in het rapport 'Extern veiligheidsrisico rondom GAE', opgesteld door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium en gedateerd maart 2005 (hierna: het NLR-rapport).

De berekeningen in het NLR-rapport zijn uitgevoerd met gebruikmaking van het zogenoemde Regionaal model uit 2002. Gesteld noch gebleken is dat het Regionaal model niet voor de situatie rond GAE mag worden gebruikt, of dat het gebruik van het Regionaal model leidt tot onjuiste prognoses.

2.16.2. Het Regionaal model maakt gebruik van de modelelementen ongevalkansen, ongevallocaties en ongevalgevolgen. Blijkens het NLR-rapport zijn lesvluchten met zware vliegtuigen in de berekeningen betrokken en is geen rekening gehouden met een meer dan gemiddeld aantal lesvluchten met lichte vliegtuigen. Nu niet in geschil is dat lesvluchten met zware toestellen op GAE zijn verboden, overweegt de Afdeling dat in het NLR-

rapport in zoverre is uitgegaan van vlootgegevens die niet aansluiten bij de geprognosticeerde vlootgegevens van GAE. Anders dan appellant sub 3 en VOLE en andere stellen, leidt dit echter niet tot het oordeel dat de resultaten van de externe veiligheidsberekeningen niet langer als representatief voor GAE kunnen worden beschouwd. De Afdeling overweegt daartoe dat de ongevalkansen, zowel van lestoestellen als van andere toestellen, blijkens het deskundigenbericht zijn verrekend in de totale gemiddelde ongevalkansen per vliegtuigtype. Dit brengt mee dat slechts het vliegtuigtype en niet de kwalificatie als lesvliegtuig relevant is voor de uitkomst van de berekeningen van het veiligheidsrisico. Appellant sub 3 en VOLE en andere hebben in zoverre niet aannemelijk gemaakt dat berekeningen waarin het gemiddelde ongevalsrisico wordt betrokken, resultaten opleveren die niet representatief zijn voor de situatie op GAE.

2.16.3. In het NLR-rapport staat dat de veiligheidsrisico's van helikoptervluchten niet zijn betrokken in de berekeningen van de effecten van het A-besluit op het externe veiligheidsrisico van GAE, omdat geen berekeningsmodel voor de risico's van helikoptervluchten beschikbaar is. Dat helikoptervluchten niet bij de externe veiligheidsberekeningen in het NLR-rapport zijn betrokken, brengt naar het oordeel van de Afdeling echter niet reeds mee dat de risico's van helikoptervluchten onvoldoende bij het nemen van het A-besluit zijn betrokken. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het toestaan van helikoptervluchten op GAE niet tot ernstige veiligheidsrisico's leidt. Daartoe overweegt de Afdeling dat het aandeel van helikoptervluchten in het gehele aantal vluchten op GAE blijkens het NLR-rapport en het deskundigenbericht beperkt is, nu dit ongeveer 2,4 procent bedraagt, en bovendien volgens het deskundigenbericht per helikoptervlucht een zeer beperkt extern veiligheidsrisico geldt. Gelet hierop, en gelet op het vlieggedrag van helikopters zoals in het deskundigenbericht en ter zitting beschreven, is niet aannemelijk dat de externe veiligheidsrisico's van helikopters leiden tot andere risiconiveaus dan in het NLR-rapport weergegeven.

2.16.4. Vast staat dat in de berekeningen met betrekking tot de externe veiligheid geen rekening is gehouden met het al dan niet bestaan van een taxibaan ter plaatse van de luchthaven. Blijkens de stukken en de toelichting van verweerders daarop ter zitting heeft een ongeval op de start- en landingsbaan nauwelijks externe veiligheidseffecten, nu eventuele ongelukken die verband houden met het al dan niet bestaan van een taxibaan, zich met name op en in de zeer dichte nabijheid van GAE zullen voordoen. Appellant sub 3 en

VOLE en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze stelling, die in het deskundigenbericht wordt onderschreven, onjuist is. De Afdeling ziet in hetgeen appellant sub 3 en VOLE en andere hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het al dan niet bestaan van een taxibaan niet een omstandigheid is die in de berekeningen in het kader van de externe veiligheid behoeft te worden betrokken.

2.16.5. Met betrekking tot de stelling van VOLE en andere dat in het kader van de externe veiligheid van GAE ten onrechte geen rekening is gehouden met de nabijgelegen munitiedepots Norg en Veenhuizen, overweegt de Afdeling dat de externe veiligheidscontouren van deze munitiedepots respectievelijk GAE elkaar blijkens het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting niet overlappen. Gelet op de afstand van ongeveer zes kilometer tussen het meest dichtbij gelegen munitiedepot en GAE, alsmede de in oppervlakte beperkte veiligheidsrisico's van munitiedepots zoals in het deskundigenbericht beschreven, hebben verweerders de externe veiligheidsrisico's van munitiedepots naar het oordeel van de Afdeling bij het nemen van het A-besluit in redelijkheid buiten beschouwing kunnen laten.

2.16.6. Naar aanleiding van hetgeen hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat, hoewel vast staat dat het externe veiligheidsrisico ten gevolge van het A-besluit toeneemt ten opzichte van de huidige situatie, geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat kan worden aangesloten bij de conclusie van het NLR-rapport, inhoudende dat deze toename niet leidt tot een onaanvaardbare veiligheidssituatie.

Natuurwaarden: soortenbescherming

2.17. IVN, appellante sub 5 en VOLE en andere stellen dat de baanverlenging leidt tot de verstoring van onder meer vier vleermuissoorten, alsmede de heikikker en de poelkikker. Volgens hen kan geen ontheffing van de Flora- en faunawet worden verleend, nu het zwaarwegende belang van baanverlenging niet is aangetoond.

2.17.1. Ten behoeve van de beslissing op bezwaar is het rapport 'Ecologisch onderzoek en verkenning flora en faunawet op de locatie van een baanverlenging op de luchthaven Eelde' opgesteld door Bureau Bakker in 2005 (verder: het rapport Bakker). In dat onderzoek zijn de gevolgen van de aanleg van de verlengde baan onderzocht. Daarbij zijn het terreingedeelte van de baanverlenging, de flankerende maatregelen en de zogenoemde destructieve zone meegenomen. Het rapport

vormt een actualisering van de eerdere onderzoeken door Bureau Bakker uit 2003 en 2004. In 2003 is een quickscan uitgevoerd en hebben verschillende veldonderzoeken plaatsgevonden. Ten behoeve van het bestreden besluit zijn aanvullende veldonderzoeken uitgevoerd.

2.17.2. In het rapport Bakker staat dat in de omgeving van de baanverlenging onder meer de gewone dwergvleermuis, de gewone grootoorvleermuis, de rosse vleermuis en de watervleermuis zijn aangetroffen, alsmede enkele vogelsoorten. Voor zover IVN, appellante sub 5 en VOLE en andere betogen dat in het gebied meer soorten dan de in het rapport Bakker genoemde aanwezig zijn, overweegt de Afdeling dat zij geen gegevens hebben overgelegd die een begin van bewijs leveren dat deze te beschermen diersoorten zich ter plaatse bevinden.

2.17.3. De vragen of voor de uitvoering van de baanverlenging ten aanzien van de in het gebied aanwezige soorten een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: de Ff-wet) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Ff-wet. Dat doet er niet aan af dat verweerders het bestreden besluit niet hadden kunnen nemen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ff-wet aan de uitvoerbaarheid van dat besluit in de weg staat.

Niet in geschil is dat voor de in het rapport Bakker genoemde soorten een ontheffing op grond van artikel 75 van de Ff-wet nodig is en dat de in het gebied van de baanverlenging voorkomende vleermuizen zijn genoemd in Bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Ontheffing op grond van artikel 75 van de Ff-wet kan slechts worden verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn geldt ingevolge artikel 75 van de Ff-wet, in samenhang met artikel 2, derde lid, onder e, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten zoals gewijzigd bij besluit van 10 september 2004 (Stb. 2004, 501), als aanvullende voorwaarde dat ontheffing slechts kan worden verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat met het oog op dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

De Afdeling is van oordeel dat verweerders zich in het bestreden besluit in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat redelijkerwijs te verwachten is dat een ontheffing op grond van de Ff-wet zal kunnen worden verleend. De Afdeling overweegt daartoe dat verweerders de relevante ontheffingscriteria bij het nemen van het bestreden besluit hebben betrokken. Volgens

verweerder komen de gewone dwergvleermuis, de gewone grootoorvleermuis en de watervleermuis algemeen en verspreid in Nederland voor. De rosse vleermuis is volgens verweerder minder algemeen, maar het verlies van één boom waar deze vleermuis verblijft zal, mede gelet op het voorkomen van een grote populatie in de nabijheid van het gebied, geen invloed hebben op de omvang van de totale populatie. In het aan het A-besluit ten grondslag liggende MER 1995 zijn verschillende alternatieven onderzocht alsmede een aantal varianten binnen die alternatieven. Niet aannemelijk is gemaakt dat het rapport Bakker en het MER 1995 ten aanzien van de soortenbescherming zodanige gebreken of leemten in kennis bevatten dat verweerders zich hierop in redelijkheid niet hebben kunnen baseren. Verweerders stellen zich voorts op het standpunt dat baanverlenging een zwaarwegend maatschappelijk belang dient. Onder verwijzing naar overweging 2.6.4. acht de Afdeling de noodzaak van de baanverlenging voldoende aannemelijk gemaakt, zodat verweerders zich in redelijkheid op dit standpunt hebben kunnen stellen.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen IVN, appellante sub 5 en VOLE en andere hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders bij het nemen van het bestreden besluit onvoldoende hebben gezien of dit besluit uitvoerbaar is, zonder daarbij in strijd te handelen met het bepaalde in de Ff-wet.

Natuurwaarden: gebiedsbescherming

2.18. De Milieufederatie, appellant sub 6, IVN, appellant sub 4, appellante sub 5, appellant sub 7, appellant sub 3 en VOLE en andere betogen dat het A-besluit een onaanvaardbare aantasting van de natuurwaarden van nabijgelegen natuurgebieden inhoudt. Volgens hen is onvoldoende zeker dat het A-besluit geen schadelijke gevolgen voor die natuurgebieden zal hebben.

2.18.1. In de nabijheid van de luchthaven bevinden zich verscheidene natuurgebieden. Het Leekstermeergebied, het Zuidlaardermeergebied en het Fochteloërveen zijn aangewezen als speciale beschermingszone (hierna: SBZ) in de zin van de Vogelrichtlijn. Het Fochteloërveen is daarnaast aangemeld als SBZ op grond van de Habitatrichtlijn.

De Drentsche Aa is aangemeld als SBZ op grond van de Habitatrichtlijn.

2.18.2. Met betrekking tot het toepasselijke toetsingskader overweegt de Afdeling het volgende.

2.18.2.1. Op 1 oktober 2005 is de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) in werking getreden. Met deze wet is beoogd de gebiedsbe-

schermingsbepalingen uit de Habitat- en de Vogelrichtlijn te implementeren.

Ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 is het, voor zover hier van belang, verboden om zonder vergunning projecten te realiseren die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een gebied kunnen verslechteren of een verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten zijn in ieder geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten. De artikelen 19e tot en met 19i bevatten voorts het kader voor het al dan niet verlenen van een dergelijke vergunning.

Artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is uitsluitend van toepassing op gebieden die zijn aangewezen op grond van artikel 10a, eerste lid, of gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, van de Nbw 1998. Gelet op artikel V van de Wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, gelden de aanwijzingsbesluiten van het Leekstermeergebied, het Zuidlaardermeergebied en het Fochteloërveen tot SBZ in de zin van de Vogelrichtlijn als besluit in de zin van artikel 10a van de Nbw 1998. De uit artikel 19d van de Nbw 1998 voortvloeiende verplichtingen strekken derhalve tot bescherming van die gebieden.

Voor het Fochteloërveen geldt dat het is aangewezen als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn en daarnaast is aangemeld als SBZ op grond van de Habitatrichtlijn. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 augustus 2007 (zaakno. 200606081/1, *JM* 2007, 140) ziet de Afdeling geen beletsel artikel 19d van de Nbw 1998 richtlijnconform uit te leggen in die zin dat dit voorschrift tevens het uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeiende beschermingsregime omvat, in dit geval voor het Habitatrichtlijngebied het Fochteloërveen.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 28 februari 2007 (zaaknr. 200604026/1, *AB* 2007, 183) overweegt de Afdeling dat de in artikel 19d Nbw 1998 vervatte vergunningplicht niet geldt voor de Drentsche Aa, nu dat gebied enkel is aangemeld als SBZ op grond van de Habitatrichtlijn. Gelet hierop dient het bestreden besluit in zoverre te worden getoetst aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

2.18.2.2. De materiële toets die ingevolge de artikelen 19f en verder van de Nbw 1998 bij vergunningverlening dient te worden uitgevoerd, is vergelijkbaar met de toets in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Ingevolge artikel 19f en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dient, indien niet

kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen kan hebben voor de desbetreffende gebieden, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied te worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Voor het project wordt slechts toestemming gegeven, indien de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

Voor zover op de desbetreffende gebieden het regime van de Nbw 1998 van toepassing is, overweegt de Afdeling dat de vragen of voor de uitvoering van het A-besluit en het RO-besluit een vergunning nodig is op grond van de Nbw 1998, en zo ja, of deze vergunning kan worden verleend, aan de orde komen in een eventueel te voeren procedure op grond van de Nbw 1998, waarbij gelet op het voorgaande tevens de gevolgen van de uitvoering van die besluiten voor het Fochteloërveen als Habitatrichtlijngebied dienen te worden beoordeeld. Dat doet er echter niet aan af dat verweerders het bestreden besluit niet had kunnen nemen indien en voor zover zij op voorhand hadden moeten inzien dat de Nbw 1998 aan de uitvoerbaarheid van het A-besluit en het RO-besluit in de weg staat.

2.18.3. In het kader van het besluit op bezwaar is door Bureau Waardenburg onderzoek verricht naar de gevolgen van het A-besluit voor de speciale beschermingszones in de nabijheid van het luchtvaartterrein. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het in overweging 2.7.3. genoemde rapport Waardenburg.

In het rapport Waardenburg staat dat het rapport kan worden beschouwd als een passende beoordeling. Het onderzoek betreft een literatuurstudie en is gebaseerd op beschikbare literatuur over de verstoring van fauna door vliegverkeer.

2.18.4. Wat betreft het mechanisme van verstoring van fauna door vliegverkeer staat in het rapport Waardenburg dat de mogelijke verstoring van fauna door vliegverkeer een auditieve en een visuele component heeft. De mate van verstoring is volgens het rapport Waardenburg afhankelijk van de vliegroutes, de vlieghoogte, het type vliegtuig en het aantal vliegbewegingen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen landende en stijgende vliegtuigen. Volgens het deskundigenbericht wordt in het rapport Waardenburg voorts onderbouwd dat dieren zich tot op zekere hoogte kunnen aanpassen aan omstandigheden en verstoring, indien de locatie geschikt is als foerageerplaats, rustplaats en om jongen groot te brengen. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat een bepaalde mate van verstoring wordt getolereerd. De to-

lerantiegrens voor verstoringen kan voorts volgens het rapport Waardenburg opschuiven door gewenning bij regelmatige blootstelling aan een prikkel zonder reëel negatief effect.

2.18.4.1. In het rapport Waardenburg en het verweerschrift staat dat er bij de beoordeling van verstoring onderscheid moet worden gemaakt tussen inkomend en startend vliegverkeer. Inkomend vliegverkeer vliegt met minimaal motorvermogen volgens een vast glijpad, en zal daarom volgens het rapport Waardenburg en het verweerschrift minder verstoring meebrengen dan een stijgend vliegtuig. Appellanten hebben naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat verweerders niet in redelijkheid hebben mogen aansluiten bij de in het rapport Waardenburg opgenomen conclusies dat fauna minder auditieve hinder ondervindt van landend vliegverkeer en dat wordt ingeschat dat de tolerantie daarvoor groter is, omdat het glijpad voorspelbaar is.

2.18.4.2. In het rapport Waardenburg wordt geconcludeerd dat binnen een afstand van 2.000 meter en een hoogte van 3.000 ft van passerende vliegtuigen verstoringen te verwachten zijn. In het rapport staat dat uit literatuurstudies blijkt dat tot een vlieghoogte van 1.000 ft vrijwel iedere passage van een vliegtuig tot verstoring leidt. Bij een vlieghoogte tussen 1.000 ft en 2.000 ft kan sprake zijn van matige verstoring. Boven een hoogte van 2.000 ft is er voornamelijk sprake van lichte verstoring. Bij vlieghoogten van 3.000 ft zijn nauwelijks of geen effecten meer te verwachten, aldus het rapport Waardenburg.

Appellanten hebben aangevoerd dat het in het rapport Waardenburg uiteengezette mechanisme van verstoring, met name de door het rapport genoemde koppeling tussen vlieghoogte en mate van verstoring, onvoldoende is onderbouwd. Volgens hen is onvoldoende zeker dat voor de effectbeoordeling van groot vliegverkeer kan worden aangesloten bij de gegevens die bekend zijn over verstoring ten gevolge van de kleine burgerluchtvaart. In het deskundigenbericht staat hierover dat er inderdaad leemten in kennis bestaan ten aanzien van de zogenoemde dosis-effectrelatie tussen vliegverkeer en verstoring van fauna. In het rapport Waardenburg is volgens het deskundigenbericht echter gebruik gemaakt van de beste beschikbare kennis, welke kennis voorts uitvoerig en volledig in het rapport is gepresenteerd. Volgens het deskundigenbericht is het uitgangspunt van het rapport Waardenburg, om voor de effectbeoordeling van het grote vliegverkeer gebruik te maken van gegevens die betrekking hebben op de kleine burgerluchtvaart, gebaseerd op een reële inschatting. Een kwantitatieve vertaling van die kennis is volgens de deskundige niet mogelijk.

Wat betreft de in het rapport Waardenburg gehanteerde horizontale verstoringsafstand van 2.000 meter merkt het deskundigenbericht op dat deze voldoende en navolgbaar is onderbouwd.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van een gebied indien over de speciale beschermingszones wordt gevlogen op een hoogte hoger dan 3.000 ft en op afstanden van meer dan 2.000 meter.

2.18.4.3. Teneinde te beoordelen of de uitvoering van het A-besluit zal leiden tot schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones, is in het rapport Waardenburg een aantal criteria uiteengezet. Bij de beoordeling van de effecten van een bepaalde ingreep in een SBZ zijn volgens het rapport Waardenburg onder meer van belang het aantal vogels in de SBZ in relatie tot de biogeografische populatie, het aantal vogels in het ingreepgebied en de geschatte afname van vogels in en rond het ingreepgebied.

2.18.4.4. In het rapport Waardenburg worden de gegevens over het aantal vluchten op GAE, het type vliegtuig dat van GAE gebruik maakt, de routestelsels die de vliegtuigen volgen en de vlieghoogten op bepaalde afstanden van GAE beschreven. Appellanten voeren in dit verband aan dat in het rapport Waardenburg ten onrechte wordt uitgegaan van een beperkte toename van het vliegverkeer ten gevolge van het A-besluit. Daarover wordt in het deskundigenbericht opgemerkt dat het saldo van het aantal vliegbewegingen niet relevant is voor het onderzoek naar de gevolgen, omdat van grote toestellen andere gevolgen zijn te verwachten dan van kleine toestellen. Gelet hierop hebben verweerders deze opmerking in het rapport Waardenburg terecht niet relevant geacht voor de uitkomsten die in het rapport zijn beschreven. In het deskundigenbericht staat verder dat in het rapport Waardenburg is uitgegaan van de aantallen vliegtuigen die zijn geprognosticeerd voor de toekomstige situatie. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat bij het opstellen van het rapport niet van deze aantallen mocht worden uitgegaan.

2.18.4.5. De vliegroutes van en naar GAE bestrijken het gebied ten noordoosten van GAE, waar het Zuidlaardermeergebied ligt, naar het zuiden, ter plaatse van het gebied de Drentsche Aa, en naar het zuidwesten, waar het Fochteloërveen ligt. De vliegroutes bestrijken het gebied ten noordwesten van GAE niet. Gelet hierop en op het horizontale

verstoringsgebied, de eerdergenoemde afstand van 2.000 meter, hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het vliegverkeer van GAE geen gevolgen heeft voor de waarden in het ten noordwesten van GAE gelegen Leekstermeergebied.

2.18.4.6. Gelet op de ligging van de start- en landingsbanen voor groot vliegverkeer en de vliegroutes hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich in het gebied de Drentsche Aa geen verstoringen ten gevolge van groot vliegverkeer voordoen, nu zwaar vliegverkeer het gebied boven een hoogte van 3.000 ft passeert.

Eén van de circuits van de kleine luchtvaart gaat over de Drentsche Aa. De circuitvluchten waarvan het gebied hinder zou kunnen ondervinden, hebben volgens het rapport Waardenburg echter geen of nauwelijks invloed op de vegetatietypen en habitats voor vissen en amfibieën die reden vormen voor de aanmelding van het gebied als SBZ als bedoeld in de Habitatrichtlijn. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusie onjuist is. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de uitvoering van het A-besluit niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Drentsche Aa.

2.18.4.7. Het Fochteloërveen, dat op ongeveer 15 kilometer van GAE ligt, wordt door inkomend verkeer op een hoogte van 2.500–3.000 ft overvlogen. Volgens het rapport Waardenburg zijn op twee van de drie dagen hooguit lichte vormen van verstoring te verwachten door een klein aantal vliegbewegingen. Bovendien is de auditieve component van verstoring minimaal als gevolg van het beperkte motorvermogen tijdens de landing, aldus het rapport Waardenburg. Voorts wordt ingeschat dat ten aanzien van de visuele component sprake zal zijn van gewenning, omdat landende vliegtuigen een vast glijpad hebben. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de uitvoering van het A-besluit niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Fochteloërveen.

2.18.4.8. Het Zuidlaardermeergebied kwalificeert zich als SBZ op grond van de Vogelrichtlijn vanwege de aanwezigheid van de kolgans, smient en de kleine zwaan. Het Zuidlaardermeergebied omvat het Zuidlaardermeer en enkele polders, waaronder de Onnerpolder, die alle ten noorden van het meer liggen.

In het rapport Waardenburg staat dat de ganzen en zwanen de polders ten noorden van het

Zuidlaardermeer overdag gebruiken als foerageergebied. De smienten gebruiken het Zuidlaardermeergebied overdag om te rusten.

2.18.4.9. Volgens het rapport Waardenburg en het verweerschrift vliegt het uitgaande vliegverkeer dat via het noordoosten opstijgt, op een afstand tussen 8 en 11 kilometer na de start over het Zuidlaardermeergebied. De lichtere vliegtuigen zijn op die afstand na de start gestegen tot meer dan 3.000 ft hoogte. Alleen de zwaarste vliegtuigen vliegen op een hoogte tussen 2.000 ft en 3.000 ft over het Zuidlaardermeergebied. De vliegroute bij een start in noordoostelijke richting leidt over het Zuidlaardermeer, waar in de winter smienten rusten, maar kruist het foerageergebied de Onnerpolder niet. Volgens het rapport Waardenburg heeft het uitgaande vliegverkeer, gelet op de horizontale verstoringsafstand, geen gevolgen voor de in deze polders foeragerende ganzen en zwanen.

Gelet op de boven Nederland heersende luchtstromingen, zal volgens het rapport Waardenburg ongeveer 35 procent van het uitgaande vliegverkeer in noordoostelijke richting opstijgen, waaruit volgt dat slechts één op de drie dagen uitgaand over het Zuidlaardermeer wordt gevlogen. Een beperkt aantal van die uitgaande vliegbewegingen in noordoostelijke richting, namelijk enkel de zwaarste vliegtuigen, heeft boven het Zuidlaardermeer nog niet een hoogte van meer dan 3.000 ft bereikt. Gelet op deze omstandigheden en gelet op de aantrekkelijkheid van het Zuidlaardermeergebied als foerageer- en rustgebied, zullen volgens het rapport Waardenburg naar schatting geen substantiële aantallen ganzen en zwanen het gebied verwisselen voor gebieden elders.

2.18.4.10. Het inkomend vliegverkeer dat landt vanuit het noordoosten, moet zich volgens het verweerschrift op 11,3 kilometer vanaf het begin van de landingsbaan op een voorgeschreven punt ten noordoosten van het Zuidlaardermeer op 2.000 ft bevinden. Vervolgens dalen de vliegtuigen recht boven het Zuidlaardermeergebied, van 2.000 ft tot het begin van de landingsbaan. In het verweerschrift wordt, anders dan in het rapport Waardenburg, geconcludeerd dat dit gelet op de ligging van het Zuidlaardermeergebied meebrengt dat boven dat gebied op hoogten tussen 2.000 ft en 1.000 ft wordt gevlogen. Het glijpad bij een landing vanuit noordoostelijke richting, leidt over de polders waar de ganzen en zwanen foerageren.

In het rapport Waardenburg staat dat de schatting is dat door het relatief rustige gedrag van inkomend verkeer, de aantrekkelijkheid van het foerageergebied het wint van de schrik van een vliegtuig. Daarom zullen volgens het rapport

Waardenburg geen substantiële aantallen ganzen en zwanen het gebied verlaten.

Onder verwijzing naar hetgeen in 2.18.4.2. is overwogen, dient gelet op de vlieghoogte van inkomend verkeer over het Zuidlaardermeergebied in beginsel te worden uitgegaan van matige verstoring. In het rapport Waardenburg en het deskundigenbericht staat dat het aannemelijk is dat, bij gelijke hoogte, een startend toestel meer verstoort dan een landend toestel vanwege de geluidsproductie. Wat betreft de visuele component wordt in het rapport Waardenburg vermeld dat de bewegingen van inkomende vliegtuigen voorspelbaar zijn vanwege het vaste glijpad, en dat daarom gewenning zal optreden.

2.19. In het rapport Waardenburg wordt geconcludeerd dat het A-besluit een toename van verstoring meebrengt voor de fauna in het Zuidlaardermeergebied. De frequentie van verstoring zal toenemen, maar naar verwachting beneden de drempelwaarde waarboven wezenlijke effecten in de zin dat substantiële aantallen vogels het gebied verlaten, optreden. Er zal daarom ook in de toekomst geen sprake zijn van significante effecten in de zin van de Vogelrichtlijn, aldus het rapport Waardenburg.

2.19.1.1. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat in het rapport Waardenburg op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het A-besluit die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ het Zuidlaardermeer in gevaar kunnen brengen, zijn geïnventariseerd. In dat verband overweegt de Afdeling dat het betoog van appellanten dat niet kon worden volstaan met een literatuurstudie, maar dat in plaats daarvan een veldonderzoek had moeten plaatsvinden, faalt. Daartoe overweegt de Afdeling dat het volgens het rapport Waardenburg en het deskundigenbericht op korte termijn niet is te verwachten dat meer uitgebreide of nauwkeuriger kennis over de mechanismen van verstoring van fauna door vliegverkeer beschikbaar zal zijn dan waarvan de onderzoekers gebruik hebben gemaakt. Volgens het deskundigenbericht zijn de in het rapport Waardenburg gehanteerde uitgangspunten en aannames duidelijk en objectiveerbaar geformuleerd. De Afdeling acht voorts niet aannemelijk gemaakt dat het rapport Waardenburg met betrekking tot de in het Zuidlaardermeer voorkomende flora en fauna gebreken of leemten in kennis vertoont. De Afdeling overweegt over de in het rapport Waardenburg gehanteerde relatie tussen vlieghoogte en mate van verstoring dat deze relatie volgens het deskundigenbericht een

orde van grootte van de effectbeoordeling verschaft. Gelet op de beschikbare wetenschappelijke kennis over het mechanisme van verstoring kan een effectbeoordeling op basis van dat mechanisme enkel een kwalitatieve beoordeling van de gevolgen van het A-besluit voor de nabijgelegen natuurgebieden inhouden. Gelet hierop en gelet op het deskundigenbericht, waarin staat dat het met de thans beschikbare wetenschappelijke kennis niet mogelijk is een kwantitatieve beoordeling te geven van de effecten, faalt het betoog van appellant sub 6 dat niet met een kwalitatieve beoordeling kon worden volstaan. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat een broedvogelkartering en het in kaart brengen van de delen van de SBZ het Zuidlaardermeer die door verstoring van vliegverkeer worden beïnvloed, geen vollediger beeld zouden hebben gegeven van de effecten van het vliegverkeer op het Zuidlaardermeergebied. De in het rapport Waardenburg gegeven kwalitatieve beoordeling van de effecten van het A-besluit voor nabijgelegen speciale beschermingszones is volgens het deskundigenbericht voorts aan te merken als een 'expert judgement'.

Wat betreft het betoog van appellanten dat is uitgegaan van een onjuiste afstand van het moment van opstijgen tot de grens van de SBZ het Zuidlaardermeer, overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht staat dat, gelet op de gehanteerde orde van grootte van de relatie tussen vlieghoogte en mate van verstoring, de afstand van het moment van opstijgen van een vliegtuig tot de grens van de SBZ voldoende nauwkeurig is bepaald om binnen de kaders van de beoordelingscriteria de effecten te kunnen inschatten.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen SBZ het Zuidlaardermeer. Daaruit volgt dat, voor zover voor de uitvoering van het project vergunningen op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 zijn vereist, appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat verweerders er niet in redelijkheid van hebben kunnen uitgaan dat het besluit uitvoerbaar is, zonder daarbij in strijd te komen met de Nbw 1998.

Natuurwaarden: overig

2.20. VOLE en andere betogen dat het bestreden besluit in strijd is met het Structuurschema Groene Ruimte (hierna: het SGR) en provinciaal beleid, omdat de baanverlenging een aantasting van

waardevol cultuurlandschap en de ecologische hoofdstructuur meebrengt.

2.20.1. Een deel van het landschap rondom GAE is in het SGR aangemerkt als 'waardevol cultuurlandschap'. In het SGR staat dat deze aanwijzing indicatief is, en dat voor de waardevolle cultuurlandschappen op provinciaal of regionaal niveau een toekomstperspectief moet worden opgesteld. Op provinciaal niveau zijn deze gebieden nader begrensd en zijn de gebieden Drentsche Aa en Noorderveld in het 'Gebieds perspectief WCL Drenthe' aangewezen als waardevolle cultuurlandschappen. Mede gelet op de grote afstand tussen GAE en deze gebieden ziet de Afdeling in hetgeen VOLE en andere aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het beleid met betrekking tot deze waardevolle cultuurlandschappen niet in de weg staat aan het A-besluit.

2.20.2. Tevens zijn delen van de omgeving van GAE in het SGR aangewezen als globale ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS). In het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (hierna: het POP II) is de globaal begrensde EHS nader begrensd op provinciaal niveau (hierna: de PEHS). Als EHS is aangewezen de zogenoemde Natte As-Noord, waar onder meer het Leekstermeer en het Zuidlaardermeer deel van uitmaken. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat het A-besluit in de weg staat aan de verwezenlijking van de in het POP II voor de robuuste verbindingzones gestelde doelen, namelijk het mogelijk maken van verplaatsing, verspreiding en uitwisseling van planten- en diersoorten tussen gescheiden liggende biotopen.

Staatssteun

2.21. Appellant sub 7, appellant sub 10, appellant sub 6, appellante sub 5 en VOLE en andere stellen dat de uitvoerbaarheid van het A-besluit niet is gegarandeerd, nu de bijdrage van het Rijk ten behoeve van baanverlenging volgens hen moet worden aangemerkt als steunmaatregel in de zin van artikel 87, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag) die had moeten worden aangemeld.

2.21.1. Het in geding zijnde bestreden besluit behelst de beslissing van 14 maart 2006 op de bezwaren tegen het A-besluit, waarin de luchthaven Eelde wordt aangewezen en het gebruik daarvan wordt geregeld, en het RO-besluit.

Het RO-besluit betreft een aanwijzing in de zin van artikel 37 van de WRO. Dit besluit brengt ingevolge artikel 37, zevende lid, van de WRO mee dat de raden van de gemeenten waarop de aanwijzing betrekking heeft, binnen een jaar een bestem-

mingsplan moeten vaststellen dat in overeenstemming is met de inhoud van het aanwijzingsbesluit. In de bestemmingsplanprocedures kan ten aanzien van de in de RO-aanwijzing gegeven opdrachten geen nadere afweging worden gemaakt. De verplichting de bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de RO-aanwijzing, vloeit direct uit artikel 37 WRO voort. Het bestaan van die verplichting is niet afhankelijk van de vraag of gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het A-besluit biedt.

Ingevolge artikel 2 van het RO-besluit, houdt de in artikel 37 van de WRO bedoelde aanwijzing in het onderhavige geval in, dat de gemeenteraden van Tynaarlo en Haren de bestemmingsplannen voor de gronden binnen de in het A-besluit neergelegde geluidszones moeten herzien. In deze bestemmingsplannen moeten de geluidscontouren zoals in het A-besluit neergelegd worden weergegeven. Voor de gronden binnen deze contouren geldt ingevolge artikel 3 van het RO-besluit, in samenhang met het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaart, dat beperkingen worden opgelegd met betrekking tot het leggen van bestemmingen en met betrekking tot de gebruiksmogelijkheden van gronden en opstallen. Binnen de 35 Ke-geluidscintour zijn in beginsel geen nieuwe woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen of woonwagendstandplaatsen toegestaan. Voor vervangende nieuwbouw van reeds bestaande woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen of woonwagendstandplaatsen geldt een maximale geluidbelasting, wat meebrengt dat vervangende nieuwbouw in bepaalde gevallen niet toegestaan is. Voor bestaandde woningen geldt ook een maximale geluidbelasting en bij overschrijding daarvan dienen geluidwerende maatregelen te worden getroffen.

Tegenover de hiervoor beschreven verregaande beperkingen in het gebruik van de gronden waarop het RO-besluit ziet, dient een belang te staan dat deze beperkingen rechtvaardigt. De beperkingen zijn alleen dan gerechtvaardigd te achten, indien zij in verband met de aanleg en het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan noodzakelijk zijn. De noodzaak tot het opleggen van dergelijke beperkingen is naar het oordeel van de Afdeling slechts dan aanwezig indien voldoende vast staat dat van de in het A-besluit neergelegde mogelijkheden daadwerkelijk gebruik zal kunnen worden gemaakt. In dit verband is van belang dat voldoende vast staat en niet in geschil is dat tot de aanleg en het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan alleen zal worden overgegaan indien GAE voor de financiering van de baanverlenging waarop het A-besluit ziet, kan rekenen op een financiële bijdrage die de kosten van de baanverlenging dekt.

2.21.2. Ingevolge artikel 87 van het EG-Verdrag zijn, behoudens de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet, steunmaatregelen van de Lidstaten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Ingevolge artikel 88, eerste lid, van het EG-Verdrag onderwerpt de Commissie tezamen met de Lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

Ingevolge artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag wordt de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 van het EG-Verdrag onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het tweede lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

2.21.3. Nu de laatste zin van artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag rechtstreekse werking heeft (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: 'het Hof van Justitie') van 21 november 1991, zaak C-354/90, jurisprudentie 1991 I-05505), ziet de Afdeling zich, gelet op hetgeen in 2.21.1. is overwogen, voor de vraag gesteld of bijdragen van het Rijk ten behoeve van de uitvoering van het A-besluit door verweerders bij de Commissie hadden moeten worden aangemeld. Appellanten hebben in dat verband gewezen op onder meer een bijdrage ten behoeve van de aanleg van de in het A-besluit opgenomen baanverlenging, bijdragen ten behoeve van de exploitatie en bijdragen ten behoeve van drainagesystemen.

2.21.4. Met betrekking tot de bijdrage van het Rijk van €18,6 miljoen ten behoeve van de aanleg van de verlengde baan, overweegt de Afdeling als volgt.

2.21.4.1. Verweerders hebben zich met betrekking tot de bijdrage ten behoeve van baanverlenging in de eerste plaats op het standpunt gesteld dat geen sprake is van staatssteun, omdat niet wordt voldaan aan alle in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria. Volgens verweerders kan GAE N.V. niet als onderneming worden aangemerkt.

2.21.4.2. Niet in geschil is dat voor de kwalificatie van een entiteit als onderneming niet relevant is

of de houder van de aandelen van die entiteit een overheidslichaam is. In onder meer het arrest van 23 april 1991 (Höfner en Elser, zaak C-41/90, juris. 1991, blz. I-01979) is door het Hof van Justitie overwogen dat het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. In onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987 (Commissie tegen Italië, zaak 118/85, juris. 1987, blz. 02599) is het begrip economische activiteit gedefinieerd als het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt.

Nu GAE N.V. als beheerder van de infrastructuur van de luchthaven Eelde diensten op een bepaalde markt aanbiedt, moet GAE N.V. naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als onderneming in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag.

Overigens heeft het kabinet al in de door verweerders genoemde nota 'Regionale luchthavenstrategie' (*Kamerstukken II* 1996/97, 25 230, nrs. 1-2. Ook: de nota RELUS) opgemerkt dat regionale luchthavens naar juridische maatstaven ondernemingen zijn.

In aanvulling op hetgeen hiervoor is overwogen over de kwalificatie van GAE N.V. als onderneming, merkt de Afdeling voorts nog op dat de Commissie de Afdeling op de door haar gestelde vraag of de bedoelde bijdrage voldoet aan de in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria, heeft geantwoord:

'Ten slotte blijkt ook dat de luchthavenbeheerder een onderneming is in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Zowel het Gerecht van eerste aanleg als het Hof van Justitie hebben in de arresten *Aéroports de Paris* (arrest van 12 december 2000 in zaak T-128/98 en arrest van 24 oktober 2002 in zaak C- 82/01 P) verklaard dat wanneer luchthaveninstallaties ter beschikking worden gesteld van luchtvaartmaatschappijen en verschillende dienstverrichters, tegen betaling van een vergoeding waarvan het tarief vrij is vastgesteld, dit een activiteit van economische aard is.'

2.21.4.3. Niet in geschil is dat de bijdrage van het Rijk aan GAE N.V. ten behoeve van de verlenging van de start- en landingsbaan voldoet aan de overige in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria, namelijk dat sprake is van staatsmiddelen, toerekenbaarheid, beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en (dreigende) vervalsing van de mededinging, selectiviteit van de maatregel en bevoordeling, zodat moet worden vastgesteld dat wat betreft die bijdrage aan alle in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria wordt voldaan.

2.21.5. Dat wat betreft de bijdrage van het Rijk aan GAE N.V. ten behoeve van baanverlenging aan

alle in artikel 87 van het EG-Verdrag vervatte criteria wordt voldaan, brengt mee dat de maatregel in beginsel niet tot uitvoering kan worden gebracht voordat de Commissie een eindbeslissing omtrent die bijdrage heeft genomen. Voor zover in het kader van dit geding van belang, lijdt dat slechts uitzondering indien de maatregel kan worden aangemerkt als bestaande steun, of als verweerders anderszins hebben mogen begrijpen dat de maatregel geen aanmelding behoefde.

2.21.5.1. Verweerders hebben zich in dat verband op het standpunt gesteld dat de bijdrage van het Rijk ten behoeve van de baanverlenging haar oorsprong vindt in de Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel (wet van 21 december 1955, *Stb.* 622, hierna: de wet uit 1955) en derhalve moet worden aangemerkt als een maatregel die reeds voor de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag in werking was.

De wet uit 1955 kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als een concrete basis voor het verlenen door het Rijk van de bijdrage ten behoeve van baanverlenging. Daartoe wordt overwogen dat de wet uit 1955 ziet op de oprichting van naamloze vennootschappen voor onder meer het luchtvaartterrein Eelde en voorziet in de statuten voor die naamloze vennootschappen. In de wet uit 1955 noch de daarbij behorende statuten valt echter te lezen dat het Rijk zich verplicht alle toekomstige kosten van aanleg of uitbreiding van infrastructuur op zich te nemen, nog daargelaten of een dergelijke verplichting zou hebben kunnen leiden tot het oordeel dat bij het nadien uitvoering geven aan die verplichting sprake is van steun die reeds voor de inwerkingtreding van het EG-Verdrag bestond.

Voor zover verweerders betogen dat de bijdrage van het Rijk ten behoeve van de baanverlenging voortvloeit uit bestendig rijksbeleid dat al voor de inwerkingtreding van het EEG-Verdrag is ingezet, overweegt de Afdeling dat, wat ook van het door verweerders bedoelde beleid zij, dit niet kan worden aangemerkt als een steunregeling in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag, waaruit het verlenen van toekomstige bijdragen ten behoeve van luchtinfrastructuur zonder meer voortvloeit.

2.21.5.2. Verweerders hebben zich voorts op het standpunt gesteld dat sprake is van bestaande steun omdat de bijdrage ten behoeve van de aanleg van de verlengde baan reeds in 1992 is verleend. Volgens verweerders is de in 1992 gedane toezegging tot het verlenen van een bijdrage aan de baanverlenging aan te merken als de uitvoering of inwerkingtreding van een steunmaatregel. Dit zou meebrengen dat voor de vraag of die steunmaatregel moest worden aangemeld alvorens die maatregel tot uitvoering werd gebracht, het jaar

1992 bepalend is. Op dat moment werd de bijdrage volgens verweerders niet aangemerkt als steun die moest worden aangemeld.

2.21.5.3. Verweerders hebben in dit verband gewezen op een brief van 10 januari 1992, waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat de Raad van Bestuur van GAE N.V. heeft medegedeeld dat de besluitvorming over de baanverlenging is afgerond. In de brief staat dat de minister baanverlenging noodzakelijk acht voor het toekomstperspectief van de luchthaven Eelde en de ontwikkeling van de regio. In de brief staat verder dat GAE N.V. er nota van moet nemen dat het Rijk niet meer betaalt voor de baanverlenging dan deze kost, waarbij een bedrag van fl. 22,2 miljoen wordt genoemd. Met de voorgaande kanttekeningen kan GAE N.V. volgens de brief uitgaan van een positieve stellingname van de rijksoverheid met betrekking tot onder meer de baanverlenging. De gepaste procedures kunnen verder op gang worden gebracht, aldus de brief.

2.21.5.4. Op 16 december 2003 is een overeenkomst gesloten tussen de Staat, vertegenwoordigd door de minister van Verkeer en Waterstaat, en GAE N.V. over de baanverlenging en de waarde van het luchtvaartterrein van GAE. In die overeenkomst staat dat de Staat aan GAE N.V. een éénmalige bijdrage van afgerond maximaal €18,6 miljoen betaalt voor verlenging van de start- en landingsbaan. In de overeenkomst zijn verder de voorwaarden voor betaling van die bijdrage neergelegd.

2.21.5.5. De Afdeling vat het betoog van verweerders aldus op dat de brief uit 1992 moet worden aangemerkt als het moment van uitvoering van een steunregeling, omdat de steunverlening in de vorm van de bijdrage voor baanverlenging met de toezegging in die brief was afgerond. In de overeenkomst uit 2003 is volgens verweerders slechts neergelegd wat al in 1992 was besloten.

2.21.5.6. De Afdeling overweegt dat uit onder meer de beschikking van de Commissie van 14 juli 1998 betreffende steun aan de linzentelers Nomos Lefkas (Pb 1999, L 32, blz. 25) blijkt dat, om een brief als die uit 1992 te kunnen kwalificeren als uitvoering van een steunmaatregel, deze brief zou moeten kunnen worden aangemerkt als het moment van het verlenen van de nodige bevoegdheden om de steun zonder verdere formaliteiten te kunnen toekennen. Het Hof van Justitie heeft voorts geoordeeld (arrest van 15 februari 2001, zaak C-99/98, Oostenrijk/Commissie (Siemens)) dat sprake moet zijn van een onvoorwaardelijke en rechtens bindende toezegging tot het verlenen van de betrokken steun. De brief uit 1992 bevat zo een onvoorwaardelijke en rechtens bindende toezegging niet, en zeker niet tot een bedrag van €18,6 miljoen. De Afdeling is daarentegen van oordeel dat met de overeenkomst uit 2003 een in deze van belang

zijnde concretisering heeft plaatsgehad, die niet nodig zou zijn geweest indien kan worden volgehouden dat de brief uit 1992 al de bevoegdheid had geschapen om zonder verdere formaliteiten uiteindelijk een bedrag van €18,6 miljoen aan GAE N.V. te betalen.

Uit het vorenstaande volgt dat, anders dan verweerders betogen, de brief uit 1992 niet doorslaggevend is voor het bepalen van het moment waarop de steun is verleend, maar dat aan de overeenkomst uit 2003 in dat verband de doorslaggevende betekenis toekomt.

Uit het vorenstaande volgt dat het betoog van verweerders dat sprake is van bestaande steun, faalt.

2.21.5.7. Verweerders stellen zich verder op het standpunt dat, indien geen sprake is van bestaande steun, zij aan de Mededeling van de Commissie van 10 december 1994 inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag (thans artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag) en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (Pb 94/C 350/07; hierna: de Mededeling uit 1994) het vertrouwen hebben mogen ontlenen dat de Commissie bekostiging van infrastructurele voorzieningen ten behoeve van een luchtvaartterrein, zoals de aanleg van de verlengde baan, ten tijde van het uitvoeren van de maatregel in 2003 niet zou aanmerken als steunverlening, althans niet als steunverlening die aanmelding behoefde. Eerst met de Mededeling uit 2005 van de Commissie inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C van 9 december 2005, 312/01; hierna: de Mededeling uit 2005) zou duidelijk zijn geworden dat de Commissie dit standpunt had verlaten.

2.21.5.8. De Afdeling stelt voorop dat de beslissing op bezwaar van 14 maart 2006 een heroverweging inhoudt van het A-besluit en het RO-besluit, beide van 15 mei 2001. De heroverweging dient te geschieden met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen op het tijdstip van de heroverweging.

2.21.5.9. Blijkens de inleiding en de doelstellingen van de Mededeling uit 1994 ziet deze primair op ontwikkelingen op het gebied van concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen. Niettemin bevat de Mededeling uit 1994 ook een standpunt over de aanleg van luchtinfrastructuur.

Onder punt 12 van onderdeel II.3. van de Mededeling uit 1994, waarnaar verweerders hebben verwezen, staat dat de aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande infrastructuur (zoals luchthavens, autowegen, bruggen enzovoorts) een algemene economische beleidsmaatregel betreft

waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de voorschriften inzake steunmaatregelen van de Staten van het Verdrag.

Anders dan verweerders betogen, hadden verweerders naar het oordeel van de Afdeling echter in ieder geval ten tijde van het nemen van het bestreden besluit moeten inzien dat de Mededeling uit 1994 geen grond bood voor hun opvatting dat buiten twijfel is dat aanmelding van de steunverlening in 2003 niet nodig was.

Daartoe wijst de Afdeling in de eerste plaats op de tekst van de Mededeling uit 1994 zelf. Achter de zin in punt 12 van onderdeel II.3. van de Mededeling uit 1994 waar verweerders op wijzen, is een voetnoot geplaatst met een verwijzing naar het antwoord van de Commissie op een schriftelijke vraag nr. 28 van de heer Dehousse uit 1967 (10 april 1967, PB nr. 118 van 20 juni 1967, blz. 2311/67). In dit antwoord staat dat de uitvoering door de overheid van infrastructuurwerken die traditioneel ten laste van de begroting van de Staat of van lagere publiekrechtelijke organen komen, geen steunmaatregel in de zin van artikel 92 van het E.E.G.-Verdrag (thans: artikel 87 van het EG-Verdrag) vormt, maar dat dit anders kan liggen wanneer deze werken worden uitgevoerd ten gunste van een of meer bepaalde ondernemingen of bepaalde producties. Nu GAE N.V. in 2003 in elk geval moest worden aangemerkt als onderneming, zoals eerder in 2.21.4.2. overwogen, hadden verweerders reeds op grond van de tekst van de Mededeling uit 1994 twijfels kunnen hebben omtrent de vraag of in 2003 kon worden afgezien van aanmelding van de bijdrage ten behoeve van baanverlenging.

Naast de in overweging 2.21.4.2. bedoelde vraag heeft de Afdeling voorts aan de Commissie gevraagd of uit de Mededeling uit 1994 volgt dat bijdragen van de lidstaten ten behoeve van de aanleg van luchtinfrastructuur enkel behoeven te worden aangemeld als met die infrastructuur een bevoordeling van een luchtvaartmaatschappij wordt bewerkstelligd. De Commissie heeft daarop geantwoord dat op het moment van toekenning van de betrokken steun in 2003 uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgde dat de bijdrage moest worden aangemeld op grond van artikel 88, derde lid, laatste zin, van het EG-Verdrag. Dit is volgens de Commissie bevestigd in de Mededeling uit 2005 en is door de Commissie toegepast in alle recente beschikkingen in verband met steun aan luchthavens. De Commissie verwijst naar de arresten inzake *Aéroports de Paris* (arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg van 12 december 2000 in zaak T-128/98 en arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002 in zaak C-82/01 P) en noemt in dit verband haar besluit van 10 juni 2007 om met betrekking tot de luchthaven Lübeck de pro-

cedure van artikel 88, tweede lid, van het EG-Verdrag in te leiden.

In de zaak *Aéroports de Paris* was de terbeschikkingstelling van luchthaveninstallaties en het beheer daarvan aan de orde. In de arresten is geoordeeld dat het ter beschikking van luchtvaartmaatschappijen en verschillende dienstverrichters stellen van luchthaveninstallaties door een overheidsinstelling tegen betaling van een vergoeding waarvan het tarief vrijelijk door haar is vastgesteld, alsmede het beheer ervan, activiteiten van economische aard betreffen die weliswaar op het publiek domein worden verricht, maar daardoor nog niet de uitoefening van een overheidstaak vormen.

De Afdeling merkt hierover op dat, hoewel de arresten niet zien op de aanleg van luchtinfrastructuur, uit deze arresten kan worden afgeleid dat de aanleg en het in werking houden van luchthavens niet langer zonder meer als een overheidstaak kunnen worden beschouwd. Dit wordt bevestigd door het besluit van de Commissie inzake *Lübeck*, waarin de Commissie onder verwijzing naar de arresten inzake *Aéroports de Paris* heeft overwogen dat het sedert 2000 niet langer mogelijk is de toepassing van staatssteunregels op luchthavens a priori uit te sluiten.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, in 2006, hadden moeten begrijpen dat zij niet, althans niet langer, op grond van de Mededeling uit 1994 het vertrouwen mochten hebben dat de Commissie de in 2003 verleende bijdrage van het Rijk in de bekostiging van de verlenging van de start- en landingsbaan niet zou aanmerken als steunverlening, althans niet als steunverlening die aanmelding behoefde. 2.21.5.10 De conclusie is dat de bijdrage van €18,6 miljoen moet worden aangemerkt als staatssteun als bedoeld in artikel 87 van het EG-Verdrag en dat verweerders ten tijde van het nemen van het bestreden besluit aan de Mededeling uit 1994 niet het gerechtvaardigd vertrouwen mochten ontleenen dat de Commissie een bijdrage van het Rijk ter bekostiging van de verlenging van de start- en landingsbaan van GAE niet zou aanmerken als steunverlening, althans niet als steunverlening die aanmelding behoefde. Naar het oordeel van de Afdeling hadden verweerders daarom de voorgenomen verlening van staatssteun moeten aanmelden, dan wel de Commissie moeten benaderen teneinde zekerheid te verkrijgen dat aanmelding volgens de Commissie niet nodig is. Door dit na te laten, is in strijd gehandeld met de op Nederland als lidstaat rustende verplichting voortvloeiend uit artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag.

2.21.5.11 Daargelaten de vraag of de overige door appellanten genoemde bijdragen van het Rijk aan GAE N.V., zoals de exploitatiebijdrage, vanwege het in 2.21.1. overwogene bij de beoordeling van het bestreden besluit een rol kunnen spelen, overweegt de Afdeling dat de betogen van appellanten met betrekking tot die bijdragen gelet op het vorenstaande geen bespreking meer behoeven.

Conclusie

2.22. De conclusie is dat hetgeen appellant sub 7, appellant sub 10, appellant sub 6, appellante sub 5 en VOLE en andere hebben aangevoerd, aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij een beslissing op bezwaar is genomen inzake het RO-besluit, is genomen in strijd met de op Nederland als lidstaat rustende verplichting voortvloeiend uit artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag. Het bestreden besluit komt derhalve voor vernietiging in aanmerking. Hieruit volgt, gelet op de onverbreekelijke samenhang tussen het RO-besluit en het A-besluit, dat tevens aanleiding bestaat voor vernietiging van het bestreden besluit voor zover daarbij een beslissing op bezwaar is genomen inzake het A-besluit voor zover dat

A-besluit voorziet in de verlenging van de baan 23-05 en de daarmee samenhangende gebruiksmogelijkheden, waaronder de Ke-zone.

De beroepen van appellant sub 7, appellant sub 10, appellant sub 6, appellante sub 5 en VOLE en andere zijn in zoverre gegrond.

2.23. Voor het overige zijn de beroepen van appellant sub 7, appellant sub 10, appellant sub 6, appellante sub 5 en VOLE en andere ongegrond. De beroepen van de Milieufederatie, de IVN, appellant sub 4, appellant sub 11, de gemeenteraad van Haren en appellant sub 3 zijn geheel ongegrond.

2.24. Verweerders dienen in de proceskosten van appellant sub 7, appellant sub 10, appellant sub 6, appellante sub 5 en VOLE en andere te worden veroordeeld. Met betrekking tot de beroepen van de Milieufederatie, de IVN, appellant sub 4, appellant sub 11, de gemeenteraad van Haren en appellant sub 3 bestaat voor een proceskostenvergoeding geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

- I. verklaart het beroep van appellant sub 8 niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de beroepen van appellante sub 5, appellant sub 6, appellant sub 7, VOLE en andere en appellant sub 10 tegen de beslissing op bezwaar gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt de beslissing op bezwaar van 14 maart 2006, voor zover het betreft de in het A-besluit opgenomen Ke-zone, de baan 23-05 voor zover deze langer is dan 1.800 meter, met het daarbij behorende codenummer en de codeletter, en voor zover het betreft de beslissing op bezwaar van 14 maart 2006 inzake het RO-besluit;

IV. schorst het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 15 mei 2001, voor zover het de baan 23-05, voor zover langer dan 1.800 meter, betreft, tot zes weken nadat verweerders opnieuw hebben beslist op de bezwaren;

V. verklaart de beroepen van appellante sub 5, appellant sub 6, appellant sub 7, VOLE en andere en appellant sub 10 voor het overige, en de beroepen van de Milieufederatie, de IVN, appellant sub 4, appellant sub 11, de gemeenteraad van Haren en appellant sub 3 geheel ongegrond;

VI. veroordeelt verweerders tot vergoeding van bij appellante sub 5 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 44,18 (zegge: vierenveertig euro en achttien cent); het dient door de Staat der Nederlanden aan appellante sub 5 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt verweerders tot vergoeding van bij appellant sub 6 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 44,18 (zegge: vierenveertig euro en achttien cent); het dient door de Staat der Nederlanden aan appellant sub 6 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt verweerders tot vergoeding van bij appellant sub 7 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 45,38 (zegge: vijfenveertig euro en achtentwintig cent); het dient door de Staat der Nederlanden aan appellant sub 7 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt verweerders tot vergoeding van bij appellant sub 10 in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 177,29 (zegge: honderdzevenenzeventig euro en negenentwintig cent); het dient door de Staat der Nederlanden aan appellant sub 10 onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

veroordeelt verweerders tot vergoeding van bij VOLE en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 966 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro) geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden aan VOLE en andere onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VII. gelast dat de Staat der Nederlanden aan appellanten vergoedt het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 141 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellante sub 5, € 141 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellant sub 6, € 141 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellant sub 7, € 281 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) voor VOLE en andere met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, en € 141 (zegge: honderdeenveertig euro) voor appellant sub 10.

Noot

1. Met haar uitspraak van 11 juni 2008 steekt de Afdeling bestuursrechtspraak in een reeds lang lopende procedure ten tweeden male (zie eerder ABRvS 3 december 2003, *JOM* 2008, 94) een stokje (althans voorlopig) voor de verlenging van een start- en landingsbaan op Groningen Airport Eelde (hierna GAE). Ditmaal gebeurt dat wellicht onverwacht — gelet op de hoedanigheid van appellanten (kort gezegd omwonenden en milieuorganisaties) — op grond van miskenning van het Europese staatssteunrecht bij de onderliggende besluitvorming. Extra opmerkelijk is deze uitspraak, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak mede tot haar oordeel over de miskenning van het staatssteunrecht komt na vragen te hebben gesteld aan de Europese Commissie. Dat komt niet zo vaak voor. Het is niet de eerste keer dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich uitsprekt over eventuele miskenning van de Europese staatssteunregels in het kader van planologische besluitvorming. Zie o.m. ABRvS 6 mei 2004, *AB* 2004, 225, m.nt. F.A.G. Groothuijse; ABRvS 11 augustus 2004, *AB* 2004, 343, m.nt. F.A.G. Groothuijse en R. Ortlep; ABRvS 26 juli 2006, *AB* 2006, 367, m.nt. F.A.G. Groothuijse; ABRvS 6 september 2006, *AB* 2006, 336, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; ABRvS 26 september 2007, *LJN* BB4338; ABRvS 16 januari 2008, *BR* 2008, 418, m.nt. P.H.L.M. Kuypers en E.W.J. de Groot. In vergelijking met vorige uitspraken komt de Afdeling bestuursrechtspraak in de onderhavige uitspraak echter tot een afwijkende toepassing van het staatssteunrecht, in het bijzonder van art. 88, derde lid, EG. Ter bespreking hiervan wordt voor het juiste perspectief onder punt 2 eerst kort ingegaan op de inhoud van art. 88, derde lid, EG, alsook op de wijze waarop deze bepaling volgens vaste communautaire rechtspraak een rol kan spelen in procedures bij de nationale rechter. Onder punt 3 wordt vervolgens nader ingegaan op de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak in zaken in de sfeer van de ruimtelijke ordening gewoonlijk met het staatssteunrecht, in het bijzon-

der art. 88, derde lid, EG, omgaat. Tegen die achtergrond komt daarna onder de punten 4 en 5 de afwijkende toepassing van het staatssteunrecht in de onderhavige uitspraak van 11 juni 2008 nader ter sprake. In punt 6 wordt gesteld dat de toepassing van art. 88, derde lid, EG hierin niet gelukkig is gekozen. Deze bespreking mondt uit in de vraag onder punt 7 of een beroep op art. 88, derde lid, EG in dit soort zaken eigenlijk wel de bedoeling is. Onder punt 8 worden de diverse lijnen samengebracht tot een conclusie, waarna in punt 9 wordt afgesloten met enkele opmerkingen over de (mogelijke) consequenties van deze uitspraak.

2. Art. 88, derde lid, EG legt in de eerste zin een verplichting aan de lidstaten op tot aanmelding van voorgenomen nieuwe steunmaatregelen, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun. De laatste volzin van art. 88, derde lid, EG legt de lidstaten daarnaast ook een opschortings- of standstillverplichting op. Om de Commissie de tijd te geven aangemelde steunmaatregelen op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, mogen voorgenomen steunmaatregelen niet ten uitvoer worden gelegd voordat de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven. Hoewel geformuleerd als een verbodsbepaling, heeft het Hof van Justitie van de EG in vaste rechtspraak bepaald dat de laatste volzin van art. 88, derde lid, EG ook rechten voor particulieren schept waarop zij rechtstreeks een beroep kunnen doen (zie o.m. HvJ EG 11 december 1973, zaak 120/73, Gebr. Lorenz, *Jur.* 1973, p. 1471). Aan de eerste volzin van art. 88, derde lid, EG (de aanmeldingsverplichting) wordt op zichzelf geen rechtstreekse werking toegekend. Dat valt te verklaren met het feit dat het enkele niet-aanmelden van een voorgenomen aanmeldingsplichtige steunmaatregel het preventieve controlestelsel voor de beoordeling van nieuwe steunmaatregelen, zoals dat in art. 88, derde lid, EG ligt besloten, nog niet ondermijnt. Dat is pas het geval wanneer nieuwe steun in strijd met de laatste volzin van art. 88, derde lid, EG daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht, hetzij zonder deze überhaupt aan te melden, hetzij na aanmelding, maar voordat de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven. Daarom is volgens art. 1, sub f, van Verordening (EG) nr. 659/1999 (*PbEG* 1999, L 83/1) pas in die situatie sprake van onrechtmatige (staats)steun.

Van de nationale rechter wordt volgens vaste communautaire rechtspraak verwacht dat hij aan een dergelijke miskennis van het gemeenschapsrecht overeenkomstig zijn nationale recht alle consequenties verbindt om justitiabelen die zich hierop kunnen beroepen (zie ook punt 7) effectieve rechtsbescherming te bieden. Te denken valt in het bijzonder aan het gelasten van de terugvor-

dering van de onrechtmatig verleende steun, het toekennen van schadevergoeding en, zo nodig, het gelasten van voorlopige maatregelen. In deze communautaire benadering van de toepassing van art. 88, derde lid, EG in nationale procedures zal de aangezochte rechter eerst zelfstandig moeten vaststellen of in het voorliggende geval sprake is van onrechtmatige staatssteun. Daarvoor dienen de volgende vragen cumulatief bevestigend te zijn beantwoord: 1. Is sprake van staatssteun in de zin van art. 87, eerste lid, EG? 2. Is sprake van nieuwe steun? 3. Is sprake van aanmeldingsplichtige staatssteun? Voor bepaalde categorieën steun is in een algemene groepsvrijstellingsverordening een uitzondering gemaakt op de aanmeldingsverplichting (zie Verordening (EG) nr. 800/2008, *PbEU* 2008, L 214/3). 4. Is sprake van onrechtmatige staatssteun, dat wil zeggen is de steun ten uitvoer gelegd voordat de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven? Zie over dit stappenschema verder P.C. Adriaanse, *Handhaving van EG-recht in situaties van onrechtmatige staatssteun*, Deventer: Kluwer 2006, p. 49 e.v.

Deze communautaire benadering van de toepassing van art. 88, derde lid, EG in procedures bij de nationale rechter is door het Hof van Justitie van de EG in eerste instantie ontwikkeld in relatie tot concurrentenklachten over (beweerdelijk) onrechtmatige staatssteun aan een concurrent. Zie o.m. HvJ EG 11 juli 1996, zaak C-39/94, SFEI, *Jur.* 1996, p. I-3547. Zie voor een illustratie van een concurrentenklacht over staatssteun op nationaal niveau ABRvS 17 december 2003, AB 2004, 262, m.nt. M.J. Jacobs & W. den Ouden. In de loop der jaren is het Hof van Justitie deze benadering ook gaan toepassen in relatie tot klachten over (beweerdelijk) onrechtmatige staatssteun in het kader van beroep tegen een betaalde heffing, voor zover tussen beide een dwingend bestemmingsverband bestaat. Zie o.m. gev. zaken C-261/01 en C-262/01, Van Calster en Cleeren, *Jur.* 2003, p. I-12249. De ratio hiervan is dat de wijze van financiering van invloed kan zijn op de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun en, voor zover sprake is van een dwingend bestemmingsverband, de heffing bijgevolg ook dient te worden aangemeld. Zie voor een illustratie op nationaal niveau CBB 7 april 2004, *LjN* AO7843. Zie over toepassing van het staatssteunrecht door de nationale rechter uitgebreid W. den Ouden (red.), *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer: Kluwer 2005.

3. Voor zover bekend, heeft het Hof van Justitie art. 88, derde lid, EG nooit in verband gebracht met zaken in de sfeer van de ruimtelijke ordening, waarin noch de eigenlijke steunmaatregel, noch een in dat verband betaalde heffing, maar besluitvorming omtrent een bestemmingsplan voorwerp van geschil vormt. Kenmerkend voor

dit soort zaken is dat de miskenning van het staatssteunrecht, in het bijzonder van art. 88, derde lid, EG, wordt aangevoerd in beroep tegen besluitvorming rond (de goedkeuring of vrijstelling van) bestemmingsplannen, 'slechts' met als doel de financiële uitvoerbaarheid daarvan in twijfel te trekken. Daarbij wordt doorgaans aangevoerd dat een bepaalde overheidsbijdrage ter financiering van het plan (in de onderhavige uitspraak de rijksbijdrage ter hoogte van € 18,6 mln) niet conform de Europese staatssteunregels is aangemeld, hetgeen de status van die bijdrage onzeker maakt, waardoor de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet zou zijn gegarandeerd. Het zijn meestal geen concurrenten van de ontvanger van de (vermeende) staatssteun die zich in dit soort zaken op het staatssteunrecht beroepen, maar andere partijen, zoals omwonenden en milieuorganisaties in de onderhavige uitspraak over vliegveld Eelde. Kuypers en De Groot stellen in hun annotatie bij ABRvS 16 januari 2008, *BR* 2008, 418 dat voor deze partijen veelal geldt 'schieten op alles wat beweegt'.

Kijken we nu naar de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak in dit soort zaken doorgaans met art. 88, derde lid, EG omgaat, dan valt op dat de Afdeling de hiervoor besproken communautaire benadering normaliter ook niet probeert toe te passen. Zij beperkt zich in dit soort zaken gewoonlijk tot een lichtere 'aannemelijkheidstoets', waarin louter wordt beoordeeld of sprake is van een vermoeden van staatssteun en zo ja, of sprake is van een 'mogelijke schending' van de aanmeldingsverplichting uit de eerste volzin van art. 88, derde lid, EG. Van de vijf hiervoor geformuleerde vragen worden in die benadering dus hooguit de eerste en de derde vraag, zij het nog zeer voorzichtig, beantwoord. Op het punt van de beoordeling van het vermoeden van staatssteun, ontwaren Kuypers en De Groot in de uitspraken van de Afdeling (ten minste) twee benaderingen. In de eerste benadering gaat de Afdeling aan de hand van communautaire richtlijnen van de Commissie uit van een vermoeden van staatssteun, dat alleen kan worden weerlegd door een andersluidende eindbeslissing van de Commissie in het kader van een procedure op grond van art. 88, tweede lid, EG. In de tweede benadering neemt de Afdeling aan dat een eventueel vermoeden van staatssteun op basis van communautaire richtlijnen van de Commissie, ook buiten de procedure van art. 88, tweede lid, kan worden weerlegd. De Afdeling lijkt in de eerste benadering sneller geneigd het bestreden besluit te vernietigen. Zie bijv. ABRvS 6 mei 2004, *AB* 2004, 225, m.nt. F.A.G. Groothuijse en ABRvS 26 september 2007, *LJN* BB4338. In ieder geval blijkt van groot belang te zijn hoe zorgvuldig het besteden besluit is voorbereid en in hoeverre

daarbij al rekening is gehouden met de mogelijkheid dat gelet op de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan of aanverwant RO-besluit sprake zou kunnen zijn van aanmeldingsplichtige staatssteun. Indien de Afdeling de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan onvoldoende onderzocht acht, volgde tot de onderhavige uitspraak vernietiging van het bestreden besluit vanwege strijd met art. 3:2 Awb. Een dergelijke uitspraak kan gelet op het voorwerp van geschil slechts directe consequenties hebben voor dat bestreden besluit zelf en niet voor de financiering die in dat verband als (vermoedelijke) staatssteun wordt beschouwd. Kuypers en De Groot merken in dit verband op: 'De rol van de Afdeling staat bij een beoordeling van een mogelijke schending van art. 88 lid 3 EG een stap verder verwijderd dan een rechter die op vordering van bijvoorbeeld een concurrent moet oordelen over de rechtmatigheid van de "tenuitvoerlegging" van een steunmaatregel.' (*BR* 2008, 418). De mogelijke miskenning van de aanmeldingsverplichting uit art. 88, derde lid, EG blijkt in dit soort zaken ook relatief te zijn. Wanneer voldoende is aangetoond dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan ook zonder de (als vermoedelijke staatssteun bestempelde) overheidsbijdrage kan worden gerealiseerd, verbindt de Afdeling aan deze mogelijke miskenning gewoonlijk geen consequenties. Zie bijv. ABRvS 9 augustus 2006, *Gst.* 7248, nr. 51, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en ABRvS 26 juli 2006, *AB* 2006, 367, m.nt. F.A.G. Groothuijse. Ook recentelijk — na de onderhavige uitspraak van 11 juni 2008 — koos de Afdeling voor deze benadering. Zie ABRvS 22 oktober 2008, *LJN* BG1152. In de volgende twee punten zal nu worden gezien hoe de uitspraak van 11 juni 2008 zich tot deze 'gangbare' rechtspraak verhoudt.

4. Het valt in de eerste plaats op dat de Afdeling in de onderhavige zaak ter beoordeling van het beroep op het staatssteunrecht gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om vragen te stellen aan de Commissie. Bijna vier maanden later heeft de Commissie schriftelijk op deze vragen (acht in totaal) geantwoord. De vragen en antwoorden zijn aangehecht bij de uitspraak, zoals gepubliceerd op de website van de Raad van State. Deze vorm van 'loyale samenwerking' tussen een nationaal rechtscollege en de Commissie is vrij uitzonderlijk. Zie voor twee eerdere Nederlandse voorbeelden CBB 7 april 2004, *LJN* AO7843 en CBB 14 december 2006, *AB* 2007, 136, m.nt. P.C. Adriaanse en W. den Ouden in samenhang met CBB 10 juli 2007, *AB* 2008, 68, m.nt. P.C. Adriaanse en W. den Ouden.

De mogelijkheid voor nationale rechters om zich bij vragen omtrent (aanmelding van) staatssteun te wenden tot de Commissie is op basis van rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG (*HvJ* EG 11 juli 1996, zaak C-39/94, *SFEI*, *Jur.* 1996,

p. I-3547) nader uitgewerkt in de 'Bekendmaking van de Commissie betreffende samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van steunmaatregelen van de Staten' (PbEG 1995, C 312/8). Inmiddels heeft de Commissie ter consultatie een concept-'Mededeling over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechtbanken' op haar website geplaatst, die is bedoeld om te zijner tijd de Bekendmaking uit 1995 te vervangen. In deze concept-Mededeling wordt ten opzichte van de eerdere Bekendmaking verduidelijkt dat de Commissie op twee manieren bijstand kan verlenen aan nationale rechters (par. 79 e.v.). In de eerste plaats kan een rechter de Commissie verzoeken relevante informatie te verstrekken waarover laatstgenoemde beschikt. Het kan gaan om procedurele informatie (zoals bijvoorbeeld in de onderhavige zaak over de aanmeldingsplichtigheid van een steunmaatregel), maar ook om praktische informatie (bijvoorbeeld over documenten waarover de Commissie beschikt). De Commissie dient er volgens de concept-Mededeling naar te streven de gevraagde inlichtingen binnen één maand na de datum van ontvangst van het verzoek te verstrekken (par. 84). In de tweede plaats, zo blijkt nu expliciet uit de concept-Mededeling, kan een nationale rechter de Commissie om advies vragen over de toepassing van de staatssteunregels. Dit advies kan in beginsel betrekking hebben op alle economische, feitelijke of juridische vraagstukken die zich in het kader van de nationale procedure voordoen. Te denken valt aan de vraag of een bepaalde maatregel als staatssteun in de zin van art. 87, eerste lid, EG moet worden aangemerkt, of het bestaande steun dan wel nieuwe steun betreft, of deze staatssteun aanmeldingsplichtig is of dat wellicht op de aanmeldingsverplichting een uitzondering bestaat op grond van een groepsvrijstellingsverordening of anderszins. Vragen over de uitlegging van het staatssteunrecht dienen in beginsel binnen vier maanden na de datum van ontvangst van het verzoek te zijn beantwoord (par. 94). In de concept-Mededeling staat dat de Commissie zich in haar advies beperkt tot het verschaffen van de feitelijke informatie of de economische of juridische toelichting waarom is verzocht, zonder nader in te gaan op de grond van de bij de nationale rechtbank aanhangige zaak. Bovendien is het advies van de Commissie, anders dan de authentieke uitlegging van het gemeenschapsrecht door de rechterlijke instanties van de EG, juridisch niet bindend voor de nationale rechter (par. 93).

Kijken we nu naar de vragen en antwoorden in de onderhavige zaak over de baanverlenging op GAE, dan valt in de eerste plaats op dat de vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak passen

in de categorie vragen over de toepassing van het staatssteunrecht en daarmee dus geheel terecht zijn gesteld. De Afdeling vraagt (kernachtig samengevat) of de bijdrage van de Staat van € 18,6 mln kan worden aangemerkt als staatssteun in de zin van art. 87, eerste lid, EG, en zo ja, of dit dan bestaande of nieuwe steun betreft en of deze steun in de zin van art. 88, derde lid, EG moest worden aangemeld, mede in het licht van diverse Mededelingen, relevante beschikkingen of andere besluiten van de Commissie en communautaire rechtspraak. Zoals reeds gezegd, volgden de antwoorden van de Commissie bijna vier maanden later (met excuses van de zijde van de Commissie hiervoor) en dus nog net binnen de in de concept-Mededeling gestelde termijn. Het valt op dat de Commissie uitvoerig en gericht antwoord heeft gegeven op de gestelde vragen. Op diverse punten in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt naar deze antwoorden verwezen. Ten aanzien van één vraag beperkt de Commissie zich niet tot een uitleg van het staatssteunrecht, maar gaat zij zelfs ook over tot uitleg van de toepasselijke nationale wetgeving (de Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel van 21 december 1955, *Stb.* 1955, 622) en daarbij behorende parlementaire geschiedenis. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat hiernaar in de vraagstelling uitdrukkelijk was verwezen en dat de desbetreffende stukken als bijlage waren meegestuurd naar de Commissie. Hoewel de Commissie daarbij zelf al opmerkt dat de uitleg van nationale wetgeving in de eerste plaats een taak is van de nationale rechter, moet in het licht van voornoemde concept-Mededeling toch worden betwijfeld of zij hiermee niet te ver is gegaan in haar verplichting tot 'loyale samenwerking' met de nationale rechterlijke instanties. Afgezien van deze kanttekening, toont de onderhavige zaak aan dat het mechanisme van vraag en antwoord in staatssteunzaken voor nationale rechters (zeker wanneer zij niet regelmatig met het staatssteunrecht van doen hebben) toch van groot nut kan zijn. Na een wat teleurstellende ervaring in het verleden (zie CBB 10 juli 2007, *AB* 2008, 68, m.nt. P.C. Adriaanse en W. den Ouden) kan dat zondermeer als een positieve uitkomst van deze zaak worden beschouwd.

5. Het valt vervolgens op dat de Afdeling bestuursrechtspraak in de onderhavige uitspraak veel concreter en directer toetst aan art. 88, derde lid, EG dan in voorgaande uitspraken. Mede op basis van de antwoorden van de Commissie komt de Afdeling niet slechts tot een vermoeden van staatssteun (zoals gebruikelijk in eerdere uitspraken), maar concludeert zij op basis van een reeks overwegingen stellig dat de rijksbijdrage van

€ 18,6 mln voor de aanleg van de verlengde start- en landingsbaan op GAE als staatssteun moet worden aangemerkt. Ook gaat de Afdeling in deze uitspraak, zoals gezegd, uitvoerig in op de tweede vraag uit het eerder genoemde stappenschema in relatie tot toepassing van art. 88, derde lid, EG, namelijk of sprake is van nieuwe steun. De Afdeling concludeert dat geen sprake is van bestaande steun, waaruit kan worden afgeleid dat dus sprake is van nieuwe steun. Art. 1, sub c, van Verordening (EG) nr. 659/1999 omschrijft nieuwe steun immers als 'alle steun (...) die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun'. Ook de derde vraag in het eerder genoemde stappenschema van de communautaire benadering (i.e. de vraag of sprake is van aanmeldingsplichtige steun) komt expliciet aan de orde. Op dit punt is de Afdeling iets voorzichtiger in haar beantwoording. De Afdeling overweegt: 'dat verweerders ten tijde van het nemen van het besluit (d.w.z. de beslissing op de bezwaren tegen het A-besluit en het RO-besluit) aan de Mededeling uit 1994 (een beleidsdocument van de Commissie) niet het gerechtvaardigd vertrouwen mochten ontlenen dat de Commissie een bijdrage van het Rijk ter bekostiging van de verlenging van de start- en landingsbaan van GAE niet zou aanmerken als steunverlening, althans niet als steunverlening die aanmelding behoeft'. Volgens de Afdeling hadden verweerders de voorgenomen verlening van staatssteun daarom moeten aanmelden, dan wel de Commissie moeten benaderen teneinde zekerheid te krijgen dat aanmelding volgens de Commissie niet nodig is (r.o. 2.21.5.10). De Afdeling concludeert dus zelf niet dat sprake is van aanmeldingsplichtige steun, maar gaat uit van een sterke aannemelijkheid voor aanmelding, al was het maar om uitsluitel van de Commissie daarover te verkrijgen. Gelet op haar eerdere uitspraken is deze benadering niet zo opmerkelijk.

Wel bijzonder is dat de Afdeling vervolgens overweegt: 'Door dit na te laten is in strijd gehandeld met de op Nederland als lidstaat rustende verplichting voortvloeiend uit art. 88, derde lid, van het EG-Verdrag'. Hieruit blijkt dat de Afdeling nu niet zoals gebruikelijk art. 3:2 Awb als uiteindelijke toetssteen hanteert, maar direct aan art. 88, derde lid, EG toetst. De gebruikelijke link naar de financiële uitvoerbaarheid van het bestreden besluit wordt, hoewel aangevoerd door appellanten, door de Afdeling in het geheel niet meer gemaakt. Daarmee wijkt de Afdeling duidelijk af van haar eerdere uitspraken (zie punt 3) en lijkt zij meer aansluiting te zoeken bij de communautaire benadering, zoals ontwikkeld in concurrentenzaken en heffingszaken (zie punt 2). Wel moet daarbij worden opgemerkt dat Europeesrechtelijk gezien van een schending van art. 88, derde lid,

EG pas sprake kan zijn als onomstotelijk vaststaat dat de steun daadwerkelijk aanmeldingsplichtig is. Dat is in casu juist nog niet het geval, nu de Afdeling zich beperkt tot een aannemelijkheidstoets op dit punt. De stellige conclusie van de Afdeling in de hiervoor aangehaalde overweging lijkt derhalve wat voorbarig.

Maar ook als is in casu wel onomstotelijk zou vaststaan dat sprake is van aanmeldingsplichtige steun, rijst de vraag of de aangehaalde overweging wel zo gelukkig is gekozen. De Afdeling wekt nu de indruk dat bij directe toetsing aan art. 88, derde lid, EG alleen relevant is of de aanmeldingsverplichting uit de eerste volzin van deze bepaling wel of niet is nageleefd. Uit vaste communautaire rechtspraak volgt echter dat nationale rechters vooral moeten toetsen of de standstillverplichting uit de laatste volzin van art. 88, derde lid, EG al dan niet is geschonden. Aan de laatste volzin wordt immers rechtstreekse werking toegekend en aan een miskenning van deze standstillverplichting zal de aangezochte rechter Europeesrechtelijk gezien in het bijzonder consequenties moeten verbinden (zie punt 2). De standstillverplichting komt in de uitspraak van de Afdeling in algemene zin wel ter sprake (r.o. 2.21.3), maar blijft in de verdere beoordeling van het beroep op het staatssteunrecht geheel buiten beschouwing. Geconcludeerd moet worden dat de onderhavige uitspraak van 11 juni 2008 ergens zweeft tussen de communautaire benadering van toepassing van art. 88, derde lid, EG (zoals ontwikkeld in relatie tot concurrentenklachten en heffingsklachten) en de gebruikelijke benadering van de Afdeling bestuursrechtspraak in zaken op het terrein van ruimtelijke ordening.

De stap van de Afdeling richting een directere toetsing aan art. 88, derde lid, EG in een zaak als de onderhavige is niet zonder juridische haken en ogen. Dat blijkt met name in de conclusie van de uitspraak, waar de Afdeling overweegt: 'dat het bestreden besluit (...) is genomen in strijd met de op Nederland als lidstaat rustende verplichting voortvloeiend uit art. 88, derde lid, van het EG-Verdrag. Het bestreden besluit komt derhalve voor vernietiging in aanmerking' (r.o. 2.22). Hier lijkt de Afdeling wat kort door de bocht te gaan. Nationaalrechtelijk gezien kan naleving van de Europese staatssteunregels een rol spelen in het kader van de beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid van het bestreden besluit, Europeesrechtelijk gezien betekent dat nog niet dat het in casu bestreden besluit (de beslissing op de bezwaren tegen het A-besluit en het RO-besluit) zelf ook conform art. 88, derde lid, EG moest worden aangemeld en moest worden opgeschort. Deze verplichtingen gelden volgens de huidige stand van de communautaire rechtspraak alleen voor nieuwe steunmaatregelen als zodanig en, in geval er een dwin-

gend bestemmingsverband bestaat tussen een betaalde heffing en een steunmaatregel, ook voor die heffing (zie punt 2). Het bestreden besluit in de onderhavige zaak kan daaraan niet gelijk worden gesteld. In casu zouden de verplichtingen daarentegen wel direct hebben gegolden voor de rijksbijdrage van € 18,6 mln voor de verlenging van de start- en landingsbaan op GAE, maar daartegen was het beroep niet gericht. Daaraan doet niet af de constatering van de Afdeling dat tot de aanleg en het gebruik van de verlengde start- en landingsbaan alleen zal worden overgegaan indien GAE voor de financiering van de baanverlenging waarop het A-besluit ziet, kan rekenen op een financiële bijdrage die de kosten van de baanverlenging dekt (r.o. 2.21.1).

De directe toetsing aan art. 88, derde lid, EG loopt in de onderhavige zaak ook spaak als wordt gekeken naar de consequenties die de Afdeling bestuursrechtspraak kan verbinden aan geconstateerde miskenning van deze bepaling. Zij kan hooguit het bestreden besluit vernietigen. De geldigheid van het steunbesluit zelf kan in deze zaak echter niet worden aangetast, terwijl dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG toch juist één van de consequenties moet zijn bij geconstateerde schending van art. 88, derde lid, EG. Vanwege het andersoortige voorwerp van geschil – in vergelijking met concurrentenzaken gericht tegen de eigenlijke steun – kan de Afdeling dus niet voldoen aan de vergaande eisen (zie punt 2) die het Hof van Justitie van de EG stelt in situaties van onrechtmatige staatssteun.

7. Gelet op deze juridische haken en ogen bij directere toetsing aan art. 88, derde lid, EG in procedures als de onderhavige, rijst de vraag of belanghebbenden zonder concurrentiemotieven in procedures bij de nationale rechter eigenlijk wel een beroep (zouden moeten) kunnen doen op schending van deze bepaling. Volgens vaste communautaire rechtspraak is het doel van art. 88, derde lid, EG de invoering van met het EG-Verdrag strijdige steunmaatregelen voorkomen (zie o.m. zaak C-334/99, *Duitsland/Commissie*, *Jur.* 2003, p. I-1139, r.o. 49). Het materiële rechtsbelang bij de naleving van deze bepaling is door advocaat-generaal Geelhoed ooit omschreven als 'het voorkomen van concurrentievervalsing door steunmaatregelen van staten door eenzijdig en prematuur optreden van lidstaten' (Conclusie van 4 maart 2004 in zaak C-174/02 en zaak C-175/02). Hieruit lijken op zich nog niet direct beperkingen voort te vloeien. Ook het Hof van Justitie van de EG bezigde in uitspraken over art. 88, derde lid, EG lange tijd slechts algemene bewoordingen als 'de justitiabelen die zich op een dergelijke miskenning kunnen beroepen' (HvJ EG 21 november 1991, zaak C-354/90, *FNCE*, *Jur.* 1991, p. I-5505, r.o. 12).

Met het oog op de effectieve werking van het uitvoeringsverbod van art. 88, derde lid, laatste volzin, EG is een dergelijke ruime benadering natuurlijk erg gunstig. De discussie laaide echter op toen het Hof van Justitie in de zaak *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant* als volgt overwoog: 'Een justitiabele kan er belang bij hebben zich voor de nationale rechter te beroepen op de rechtstreekse werking van het uitvoeringsverbod van art. 93, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag (nu 88, derde lid, EG), niet alleen om de negatieve gevolgen ongedaan te laten maken van de door de onrechtmatige steunverlening teweeggebrachte concurrentievervalsing, maar ook om terugbetaling te verkrijgen van een heffing die in strijd met die bepaling was geïnd. In dit laatste geval doet de vraag of de justitiabele wordt geraakt door de concurrentievervalsing die het gevolg is van de steunmaatregel, niet ter zake voor de beoordeling van zijn procesbelang. Er dient enkel rekening te worden gehouden met het feit dat de justitiabele aan een heffing is onderworpen die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met het in deze bepaling neergelegde verbod tot uitvoering is gebracht.' (HvJ EG 13 januari 2005, zaak C-174/02, *Jur.* 2005, p. I-85, r.o. 19, AB 2005, 118, m.nt. AdMvV, *SEW* 2005, 36, m.nt. J.H. Jans & J.W. van de Gronden). Jans leest in deze uitspraak van het Hof van Justitie het einde van de discussie over een Europeesrechtelijke Schutznorm (J.H. Jans, *Doorgesloten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Groningen: ELP 2005). Wesseling en Neij stellen op basis van deze uitspraak zelfs dat de nietigheid van een niet aangemelde regeling die mogelijk staatssteun vormt door een ieder zou kunnen worden ingeroepen (R. Wesseling & N. Neij, 'Kroniek van het Europees recht', *NJB* 2005, p. 465-470 op p. 467). De Moor-van Vugt leest in de uitspraak van het Hof van Justitie – terecht – juist wel een beperking, in de zin dat als het gaat om de betaling van heffingen, alleen degene die een heffing heeft betaald die integrerend deel uitmaakt van een onrechtmatige steunmaatregel zich op art. 88, derde lid, laatste volzin, EG kan beroepen (AB 2005, 118). Zie in gelijke zin K.J. Defares & S.M. Goossens, 'Streekgewest Westelijk-Noord-Brabant: verduidelijking van de kring van beroepsge-rechtigden onder de steunregels', *NTER* 2005, p. 160-163. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG maakt een heffing integrerend deel uit van een steunmaatregel als sprake is van een dwingend bestemmingsverband tussen de opbrengst van de heffing en de betrokken steunmaatregel (zie o.m. HvJ EG 13 januari 2005, zaak C-175/02, *Pape*, *Jur.* 2005, p. I-127, r.o. 15). In lijn met de overwegingen van het Hof van Justi-

tie was de Hoge Raad in zijn uitspraak in vervolg op de prejudiciële verwijzing in de zaak Streekgewest Westelijk Noord-Brabant van oordeel dat een dergelijk dwingend bestemmingsverband in casu ontbrak. Zie HR 10 maart 2006, *LJN AU3098*, r.o. 2.3.

Ook anderszins kan echter worden gesteld dat het Hof van Justitie in de uitspraak Streekgewest Westelijk-Noord-Brabant toch een beperking in de kring van beroepsgerechtigden aanbrengt. Het Hof overweegt dat de vraag of de justitiabele geraakt wordt door concurrentievervalsing 'in dit laatste geval' niet ter zake doet voor de beoordeling van zijn procesbelang. Daarmee doelt het Hof slechts op acties gericht op terugbetaling van heffingen die in verband met onrechtmatige steunverlening zijn geïnd. Voor de overige acties 'om de negatieve gevolgen ongedaan te maken van de door de onrechtmatige steunverlening te weeggebrachte concurrentievervalsing' lijkt de vraag of de justitiabele wordt geraakt door concurrentievervalsing dus wel degelijk van belang te zijn. Steun voor deze lezing valt — zij het nog voorzichtig geformuleerd — al te vinden in de zaak *Transalpine Ölleitung* (HvJ EG 5 oktober 2006, C-368/04, *Jur.* 2006, p. I-9957, r.o. 46), maar veel duidelijker in de uitspraak in de zaak *CELF/SIDE* waarin het Hof van Justitie ter onderbouwing van de taak van nationale rechters in relatie tot art. 88, derde lid, laatste volzin, EG overweegt: 'Het is namelijk van belang om de belangen te beschermen van de partijen die zijn geraakt door een verstoring van de concurrentie als gevolg van de toekenning van de onrechtmatige steun.' (HvJ EG 12 februari 2008, zaak C-199/06, *CELF/SIDE*, n.n.g., r.o. 38). Uitgaande van een dergelijke beperkte kring van beroepsgerechtigden (vanuit communautair perspectief althans) is ook verklaarbaar waarom het Hof van Justitie in vaste rechtspraak aan schending van het uitvoeringsverbod van art. 88, derde lid, laatste zin, EG primair de consequentie verbindt dat de concurrentieverhoudingen van vóór de onrechtmatige steunverlening dienen te worden hersteld, hetzij door middel van terugvordering (HvJ EG 11 juli 1996, zaak C-39/94, *SFEI*, *Jur.* 1996, p. I-3547, r.o. 68) hetzij in een situatie van onrechtmatige, maar verenigbaar verklaarde steun louter door middel van vordering van rente (HvJ EG 12 februari 2008, zaak C-199/06, *CELF/SIDE*, n.n.g., r.o. 52). Zie in dit verband ook HvJ EG 20 september 2001, zaak C-390/98, *Banks*, *Jur.* 2001, p. I-6117, r.o. 74 en 75.

Dat omwonenden en milieugroeperingen, die ogenschijnlijk heel andere motieven dan concurrentiemotieven hebben, in de onderhavige zaak art. 88, derde lid, EG toch hebben kunnen inroepen, hangt samen met de uitgangspunten van het Nederlandse bestuurs(proces)recht. Zoals bekend

kunnen justitiabelen die (om wat voor reden ook) als belanghebbenden worden aangemerkt, 'eenmaal binnen' in beginsel alle mogelijke gronden aanvoeren. In Nederland kennen we in het bestuurs(proces)recht immers geen *Schutznorm* of relativiteitseis. Dit nationale (proces)recht geldt bij gebreke van communautaire regelgeving ook voor de effectuering van rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht in nationale procedures. Het gemeenschapsrecht stelt daarbij slechts de randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en effectiviteit (zie HvJ EG 7 september 2006, zaak C-526/04, *Laboratoires Boiron*, *Jur.* 2006, p. I-7529 en HvJ EG 10 april 2003, zaak C-276/01, *Joachim Steffensen*, *Jur.* 2003, p. I-3735, r.o. 60). In relatie tot art. 88, derde lid, laatste volzin, EG overwoog het Hof van Justitie in de zaak Streekgewest Westelijk Noord-Brabant in het bijzonder dat de voorschriften van het nationale recht 'niet mogen afdoen aan een doeltreffende rechterlijke bescherming bij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde toegekende rechten' (HvJ EG 13 januari 2005, zaak C-174/02, *Jur.* 2005, p. I-85, r.o. 18). Gelet op de ruime marges in het Nederlandse bestuurs(proces)recht, zal een beperkende werking van het nationale recht in relatie tot art. 88, derde lid, EG op dit punt niet snel worden aangenomen. Sterker gezegd, deze bepaling lijkt zo onderhand een waar communautair breekijzer te worden in nationale procedures, terwijl — zo volgt uit voorgaande analyse — sterk moet worden betwijfeld of dat, gelet op de ratio van art. 88, derde lid, EG, eigenlijk wel de communautaire bedoeling is.

8. Zolang het Nederlandse bestuurs(proces)recht daar mogelijkheden voor biedt en nationale rechters bereid en in staat zijn gezien het nationale procesrecht art. 88, derde lid, EG ook los van concurrentiebelangen als 'breekijzer' te hanteren, kan het belanghebbenden niet worden ontzegd op deze bepaling een beroep te doen. De voorgaande analyse van de onderhavige uitspraak van 11 juni 2008 toont echter aan dat de bestuursrechter die een beroep op art. 88, derde lid, EG in relatie tot besluitvorming in de sfeer van ruimtelijke ordening zal moeten beoordelen, zich anders dient op te stellen dan in typische concurrentenzaken. Aan een intensieve en directe toetsing aan art. 88, derde lid, EG in dit soort zaken kleven immers diverse juridische haken en ogen. Na eerdere kritiek op een te terughoudende toetsing van de Afdeling in staatssteunzaken (zie onder meer *Jacobs en Den Ouden* n.a.v. *ABRvS* 17 december 2003, *AB* 2004, 262), kan de wil van de Afdeling om intensiever en directer te toetsen aan art. 88, derde lid, EG op zichzelf wel prijzenswaardig worden genoemd, de keuze om dat juist in een zaak als de onderhavige te doen is wat ongelukkig geweest. In zaken als de onderhavige lijkt de 'vei-

lige' toetsing via de band van art. 3:2 Awb juist gepaster. De verdergaande toetsing aan art. 88, derde lid, EG kan dan worden gereserveerd voor behandeling van klachten van concurrenten in beroep tegen steunverlening als zodanig of – zij het minder voor de hand liggend in zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak – voor klachten inzake heffingen ter financiering daarvan.

9. Tot slot nog een paar opmerkingen over de consequenties van deze uitspraak van 11 juni 2008. Het bestreden besluit is vernietigd met als praktisch gevolg dat de verlenging van de start- en landingsbaan daardoor voorlopig moet worden uitgesteld. De staatssteun in de vorm van de rijksbijdrage van € 18,6 mln is daarmee niet aangetast. Daarmee is echter niet gezegd dat de onderhavige uitspraak geen consequenties kan hebben voor die rijksbijdrage. Hoewel de Afdeling zelf, zoals eerder gesteld, geen definitief oordeel velt over de aanmeldingsplichtigheid van deze staatssteun, lijkt die aanmeldingsplichtigheid wel te volgen uit de antwoorden van de Commissie op de vragen van de Afdeling, zoals opgenomen in de bijlage bij de uitspraak. Tevens blijkt daaruit (duidelijker dan uit de uitspraak zelf) dat de rijksbijdrage al in 2003 aan GAE is betaald. Daarbij wordt vermeld dat een deel van deze door de Staat ter beschikking gestelde bijdrage door de luchthaven reeds is aangewend ten behoeve van de aankoop van gronden en woningen ter voorbereiding van de aanleg van de verlengde baan. Deze informatie, samen met de constatering van de Afdeling dat aanmelding in casu niet heeft plaatsgevonden, leidt in de onder punt 2 besproken communautaire benadering tot de conclusie dat sprake is van onrechtmatige staatssteun. Nu uit de antwoorden van de Commissie ook blijkt dat over deze staatssteun klachten bij haar zijn ingediend, is er een mogelijkheid dat de Commissie deze steun alsnog in onderzoek neemt. Komt zij dan tot een goedkeuring van deze onrechtmatige staatssteun, dan zou dat voor GAE, gelet op de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak CELF/SIDE (C-199/06), op grond van het gemeenschapsrecht, hoogstens tot een verplichting tot betaling van rente kunnen leiden. Een dramatischer scenario voor het vliegveld dreigt, indien de Commissie zou komen tot het oordeel dat sprake is van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun. In dat geval zal de Commissie in beginsel ook een terugvorderingsbeschikking richten tot Nederland. GAE zal in dat geval worden geconfronteerd met een terugvorderingsclaim voor het gehele bedrag van € 18,6 mln plus rente. Het dan wellicht al in werking getreden wetsvoorstel terugvordering staatssteun (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 418) kan in dat geval direct zijn nut bewijzen. Zie over dit wetsvoorstel P.C. Adriaanse & W. den Ouden, 'Ef-

fectuering van staatssteunrecht in Nederland', *NTB* 2008, p. 304-315. Saillant detail in dit verband is dat in de overeenkomst over de rijksbijdrage tussen de Staat en GAE N.V. blijkt te zijn bepaald dat de betaalde bijdrage moet worden gerestitueerd indien van de verlenging van de baan wordt afgezien. Gelet op het voorgaande zou het nog wel eens zo kunnen zijn dat op langere termijn juist van baanverlenging moet worden afgezien, omdat de bijdrage moet worden gerestitueerd. En dat allemaal zonder de tussenkomst van concurrentbelanghebbenden!

P.C. Adriaanse