

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5326

Datum uitspraak

5 november 2025

Inhoudsindicatie

BTV Rotterdam heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam The Hague Airport door de Kroon. Rotterdam The Hague Airport is een "overige burgerluchthaven van nationale betekenis" als is bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart. Op grond van de Wlv is het verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben, indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Het luchthavenbesluit voor een overige luchthaven van nationale betekenis moet op grond van de Wlv worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, dus door de Kroon. Niet in geschil is dat voor Rotterdam The Hague Airport een luchthavenbesluit is vereist en dat tot nu toe geen luchthavenbesluit is vastgesteld. BTV Rotterdam is een vereniging die de belangen behartigt van omwonenden van de luchthaven Rotterdam. Zij is het er niet mee eens dat er tot nu toe geen luchthavenbesluit is vastgesteld. De tijdelijke Omzettingsregeling biedt volgens haar onvoldoende bescherming aan omwonenden. Zij acht dit nadelig voor omwonenden, onder meer uit een oogpunt van voorkoming of beperking van geluidsoverlast en luchtvervuiling.

Volledige tekst

202502615/1/R1.

Datum uitspraak: 5 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Vereniging Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast (hierna: BTV Rotterdam), gevestigd in Rotterdam,
appellante,

en

de Kroon,
verweerder.

Procesverloop

BTV Rotterdam heeft beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam The Hague Airport door de Kroon.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, die in deze procedure optreedt namens de Kroon, heeft een verweerschrift ingediend.

De minister en BTV Rotterdam hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 15 oktober 2025, waar BTV Rotterdam, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de minister, vertegenwoordigd door mr. D.B.G. van Duren, C. Krooshof, drs. P.W. van Gemeren, mr. E. Groenewolt en dr. ir. S. Hartjes, zijn verschenen. Verder is op de zitting Rotterdam Airport B.V., vertegenwoordigd door ir. S.M. van der Kleij, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Rotterdam The Hague Airport is een "overige burgerluchthaven van nationale betekenis" als is bedoeld in artikel 8.1, tweede lid, van de Wet luchtvaart (hierna: Wlv). Op grond van artikel 8.1a, derde lid, van de Wlv is het verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben, indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Het luchthavenbesluit voor een overige luchthaven van nationale betekenis moet op grond van artikel 8.70, eerste lid, van de Wlv worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, dus door de Kroon. Niet in geschil is dat voor Rotterdam The Hague Airport een luchthavenbesluit is vereist en dat tot nu toe geen luchthavenbesluit is vastgesteld.

De luchthaven staat bekend als Rotterdam The Hague Airport (hierna: RTHA).

2. Voor de luchthaven Rotterdam had uiterlijk op 1 november 2014 een luchthavenbesluit moeten worden vastgesteld. Dit volgt uit artikel XIII, tweede lid, van de Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens; hierna: RBML).

Op 19 april 2013 heeft de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de (tijdelijke) Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport (hierna: de tijdelijke Omzettingsregeling) vastgesteld als is bedoeld in artikel X van de RBML. Deze omzettingsregeling was uitgesloten van beroep.

3. BTV Rotterdam is een vereniging die de belangen behartigt van omwonenden van de luchthaven Rotterdam. Zij is het er niet mee eens dat er tot nu toe geen luchthavenbesluit is vastgesteld. De tijdelijke Omzettingsregeling biedt volgens haar onvoldoende bescherming aan omwonenden. Zij acht dit nadelig voor omwonenden, onder meer uit een oogpunt van voorkoming of beperking van geluidsoverlast en luchtvervuiling.

BTV Rotterdam stelt zich blijkens haar statuten onder meer ten doel het voeren van actie voor de vermindering van de negatieve effecten van de luchtvaart op de leefomgeving, zoals geluidsoverlast en aantasting van de luchtkwaliteit en het milieu.

Toetsingskader

4. De relevante wettelijke bepalingen in deze zaak zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het beroep

5. De Afdeling stelt vast en tussen partijen is ook niet in geschil dat de Kroon ten onrechte niet binnen de termijn van artikel XIII, tweede lid, van de RBML een luchthavenbesluit voor luchthaven Rotterdam heeft vastgesteld. Aangezien de Kroon na de ingebrekestelling ook niet alsnog een besluit heeft genomen, is het beroep van BTV Rotterdam gegrond. Het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit moet worden vernietigd.

Alsnog vaststellen van een luchthavenbesluit

6. De Afdeling zal een termijn stellen waarbinnen de Kroon alsnog bij algemene maatregel van bestuur een luchthavenbesluit moet vaststellen en bekendmaken. Duidelijk is dat de termijn van twee weken die is genoemd in artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in dit geval niet realistisch is. Daarom zal met toepassing van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb een langere termijn moeten worden gegeven.

Bij het vaststellen van die termijn betreft de Afdeling de omstandigheden die de minister in dit verband naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheden, die voor een deel procedureel van aard zijn, maken dat het niet haalbaar is om binnen enkele maanden een besluit te nemen. Zo bepaalt artikel 8.71 van de Wlv dat de voordracht voor een luchthavenbesluit niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, waarbij door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Verder bepaalt dit artikel dat gelijktijdig met de terinzagelegging het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd. In aanmerking genomen dat nog geen ontwerp van het luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam is opgesteld, is duidelijk dat het luchthavenbesluit noodzakelijkerwijs nog geruime tijd op zich zal laten wachten. Dit nog daargelaten dat de uiteindelijke vaststelling bij algemene maatregel van bestuur moet plaatsvinden en ook daarmee de nodige tijd zal zijn gemoeid.

De Afdeling betreft bij het bepalen van de termijn echter ook dat de minister de afgelopen jaren weinig voortvarend te werk is gegaan. In dat verband kan er niet aan worden voorbijgezien dat de Kroon uiterlijk 1 november 2014 een luchthavenbesluit had moeten vaststellen. Dit klemmt temeer omdat de Omzettingsregeling, bedoeld is een tijdelijke regeling te zijn.

Het vorenstaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de Kroon tot en met 30 april 2027 de gelegenheid krijgt om alsnog een luchthavenbesluit te nemen en dit besluit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Deze termijn is enige maanden korter dan is gehanteerd in de uitspraken van de Afdeling van 23 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:835](#) over luchthaven Eelde, en 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3879](#) over luchthaven Maastricht. De Afdeling heeft deze kortere termijn bepaald, omdat in dit geval, anders dan in deze eerdere uitspraken, RTHA op 30 september 2025 een aanvraag voor het luchthavenbesluit heeft gedaan en de minister op basis daarvan aan de Afdeling een planning heeft overgelegd. Uit deze planning volgt dat het nemen van een luchthavenbesluit, rekening

houdend met alle noodzakelijke procedurestappen en de recesperioden van de Tweede Kamer, voor 1 mei 2027 haalbaar moet kunnen zijn.

7. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb bepalen dat een dwangsom wordt verbeurd voor iedere dag dat de Kroon in gebreke blijft om de uitspraak na te leven. Bij het vaststellen van de betreffende bedragen wordt rekening gehouden met de beoogde werking van de dwangsom. De hoogte van de dwangsom is afgestemd op de in de hierboven onder 6 genoemde uitspraken van 23 maart 2022 en 21 december 2022 vastgestelde bedragen.

8. De vaststelling van een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 8.70, eerste lid, van de Wlv, ook in het geval daaraan een aanvraag ten grondslag ligt, is niet het nemen van een beschikking op aanvraag als bedoeld in artikel 4:17 gelezen in samenhang met artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Dit betekent dat geen dwangsom als bedoeld in artikel 4:17 van de Awb is verbeurd.

9. Wat BTV Rotterdam aanvoert over de natuurvergunning, heeft geen betrekking op het geschil in deze procedure. In deze procedure gaat het om het niet tijdig beslissen door de Kroon. Een inhoudelijk geschil over een natuurvergunning ligt hier niet ter beoordeling voor.

Conclusie

10. Het beroep is gegrond.

11. Van door BTV Rotterdam gemaakte proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit tot vaststelling van een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor luchthaven Rotterdam;

III. draagt de Kroon op om uiterlijk op 30 april 2027 met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen, een besluit te nemen en op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat de Kroon aan Vereniging Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast een dwangsom verbeurt voor elke dag waarmee de hiervoor genoemde termijn voor de bekendmaking van het besluit wordt overschreden, waarbij de hoogte van de dwangsom € 1.000,00 per dag bedraagt, met een maximum van € 150.000,00;

V. gelast dat de Kroon aan Vereniging Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 385,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. N. Janse, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Janse
griffier

BIJLAGE

Wet luchtvaart

Artikel 8.1

1. Luchthavens zijn te onderscheiden in:

- a. de luchthaven Schiphol,
- b. overige burgerluchthavens, en
- c. militaire luchthavens.

2. Overige burgerluchthavens zijn van regionale of van nationale betekenis. Deze luchthavens zijn van nationale betekenis indien:

- a. zij zijn gelegen buiten provinciegrenzen zoals bepaald bij of krachtens de Provinciewet, of
- b. dit bij wet is bepaald.

3. Luchthavens van nationale betekenis zijn:

- a. de luchthaven Lelystad,
- b. de luchthaven Eelde,
- c. de luchthaven Maastricht, en
- d. de luchthaven Rotterdam.

4. Indien het militaire gebruik van een militaire luchthaven, met uitzondering van de militaire luchthaven Twenthe, wordt beëindigd door intrekking van:

- a. de aanwijzing op grond van de Luchtvaartwet van die luchthaven als militaire luchthaven, of
- b. het luchthavenbesluit dat op deze luchthaven betrekking heeft, en op die plaats een burgerluchthaven wordt gevestigd, dan is deze luchthaven van nationale betekenis.

5. In afwijking van het vierde lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld dat een luchthaven als bedoeld in dat lid van regionale betekenis is.

6. De voordracht voor een krachtens het vijfde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 8.1a

[...]

3. Het is verboden een overige burgerluchthaven in bedrijf te hebben indien voor deze luchthaven geen luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist indien buiten het luchthavengebied het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenverkeer zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de mate van externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting buiten het luchthavengebied bepaald die vaststelling van gevolgen voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven noodzakelijk maakt. Daarbij kan worden bepaald dat voor

daarbij te omschrijven luchthavens in elk geval kan worden volstaan met de vaststelling van een luchthavenregeling. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

[...]

Artikel 8.70

1. Voor een luchthaven waarvan op grond van artikel 8.1, tweede lid, is bepaald dat deze van nationale betekenis is, wordt het luchthavenbesluit bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

[...]

Artikel 8.71

De voordracht voor een luchthavenbesluit of voor een wijziging daarvan wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Zienswijzen kunnen daarbij naar voren worden gebracht door een ieder.

Gelijktijdig met de terinzagelegging in het kader van de procedure in de hiervoor bedoelde afdeling wordt het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Wijzigingswet Wet luchtvaart (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)

Artikel X

1. Bij regeling van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat wordt, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor ieder burgerluchtvaartterrein dat is aangewezen op grond van artikel 18 van de Luchtvaartwet, aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van het einde van de baan een punt vastgesteld waar de geluidbelasting een bepaalde waarde niet te boven mag gaan.

[...]

8. De bepalingen die voor een luchthaven zijn opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, vervallen op het tijdstip van inwerkingtreding voor die luchthaven van het eerste luchthavenbesluit, bedoeld in artikel 8.43, eerste lid, van de Wet luchtvaart, of de eerste luchthavenregeling, bedoeld in artikel 8.64, eerste lid, van die wet.

Artikel XIII

[...]

2. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel K, van deze wet wordt een luchthavenbesluit als bedoeld in artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart, vastgesteld voor burgerluchthavens die op grond van artikel 8.1, tweede lid, van die wet van nationale betekenis zijn en waarvoor op grond van artikel 8.1a, derde lid, van die wet vaststelling van een luchthavenbesluit is vereist.

[...]