

M en R 2017/19

Beleidsregel TUG-ontheffing Zeeland kennelijk onredelijk

RvS 17-08-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2256, m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

Instantie	Raad van State
Datum	17 augustus 2016
Magistraten	Van der Beek-Gillessen, Steendijk, Daalder
Zaaknummer	201504688/1/A3
Noot	K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas
JCDI	JCDI:ADS925643:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2016:2256, Uitspraak, Raad van State, 17-08-2016
Wetingang	(art. 3:4 Awb; art. 8.1a, 8a.51 Wet luchtvaart; art. 21 Besluit burgerluchthavens)

Essentie

Beleidsregel TUG-ontheffing Zeeland kennelijk onredelijk

Samenvatting

Bij de rechtbank lag uitsluitend ter toetsing voor de vraag of het college met zijn besluit van 19 augustus 2014 op een juiste wijze gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van 6 maart 2014. [...]

Aangezien het college geen hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van 6 maart 2014 was het college gehouden ter uitvoering van die uitspraak nader onderzoek te verrichten naar de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren. Vaststaat dat het college dit onderzoek niet heeft verricht en dat het derhalve niet heeft voldaan aan de opdracht van de rechtbank. Dat gebrek is niet geheeld door het feit dat het college de motivering van het beleid heeft aangepast. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de bezwaren van de rechtbank tegen de Beleidsregels zoals verwoord in de uitspraak van 6 maart 2014 niet zijn weggenomen. [...]

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Zeeland,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 21 april 2015 in zaak nr. 14/5816 in het

geding tussen:

[wederpartij], handelend onder de naam [bedrijf], wonend te [woonplaats],

en

het college.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2012 heeft het college de aanvraag van [wederpartij] voor een generieke ontheffing van het verbod om anders dan op of van een luchthaven te landen of op te stijgen (hierna: de TUG-ontheffing), afgewezen.

Bij besluit van 19 augustus 2014 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 april 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 augustus 2014 vernietigd en het college opgedragen binnen zestien weken nadat deze uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2016, waar het college, vertegenwoordigd door E.I. de Smidt, B.H. Maring en mr. R.M. de Later, allen werkzaam bij de provincie, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. R.M. Schnitker, jurist bij Rechtspraktijk Schnitker, en P. van Asch, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

[wederpartij] heeft een eenmanszaak die zich toelegt op de import van paramotor-producten en die op commerciële basis onderwijs en trainingen op het gebied van paramotorvliegen en het vliegen met paramotorvliegtuigen aanbiedt. Op 20 september 2012 heeft hij een aanvraag ingediend bij het college voor een generieke ontheffing voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen in de provincie Zeeland voor het opstijgen en landen van vier gemotoriseerde schermvliegtuigen. Paramotorvliegtuigen, ook bekend als gemotoriseerde schermvliegtuigen, zijn van een hulpmotor voorziene zweeftoestellen die door middel van een scherm in de lucht kunnen zweven. Volgens de aanvraag zal de ontheffing gebruikt worden voor commerciële lesvluchten, dealerverkoopproefvluchten en controle- en onderhoudsvluchten in besloten kring.

2.

Het college heeft bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 9 oktober 2012 de aanvraag afgewezen. Het college heeft daartoe overwogen dat het vliegen met een paramotorvliegtuig dient te worden aangemerkt als

gemotoriseerde luchtsport. Het college heeft vervolgens overwogen dat in de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland (hierna: de Beleidsregels) is bepaald dat een aanvraag om een generieke TUG-ontheffing voor gemotoriseerde luchtsport wordt geweigerd. Er doet zich geen bijzondere omstandigheid voor die tot afwijking van de beleidsregels zou moeten leiden, aldus het college.

Uitspraak rechtbank 6 maart 2014

3. De rechtbank heeft bij uitspraak van 6 maart 2014 geoordeeld dat de Beleidsregels van het college kennelijk onredelijk zijn en dat het daarop gebaseerde besluit derhalve in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De rechtbank heeft daartoe overwogen dat de Beleidsregels alleen de mogelijkheid bieden voor het verkrijgen van een locatiegebonden TUG-ontheffing in het kader van een evenement. Omdat paramotorvliegtuigen zich om veiligheidsredenen niet lenen om in het kader van een evenement te worden gebruikt, wordt door de Beleidsregels het opstijgen en landen met paramotorvliegtuigen van en op terreinen in Zeeland feitelijk onmogelijk gemaakt. Volgens de rechtbank volgt uit de Toelichting op de Beleidsregels dat bij het vaststellen van het beleid uitgangspunt is geweest dat het voor luchtvaartbedrijven, individuele personen en het provinciebestuur wenselijk is om tot een zo goed mogelijk werkend systeem van ontheffingen te komen, waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan de door de provincie te beschermen algemene, ruimtelijke belangen en milieubelangen en anderzijds de bedrijfsmatige belangen van luchtvaartbedrijven, waaronder de belangen van de aanvrager. De Toelichting geeft volgens de rechtbank er echter geen blijk van dat de belangen van de luchtvaartbedrijven bij de vaststelling van het beleid zijn meegewogen, omdat in de Toelichting uitsluitend aandacht wordt besteed aan de natuur- en milieubelangen. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat het kennelijk onredelijk is om alle soorten van gemotoriseerde luchtsport, onafhankelijk van de mate van geluid die wordt geproduceerd, uit te sluiten van de mogelijkheid een TUG-ontheffing te verkrijgen. Dit geldt temeer nu uit de Toelichting volgt dat de mate van het geluid bepalend is geweest voor het vaststellen van de Luchtvaartkaart. Op deze Luchtvaartkaart zijn de terreinen vermeld waar een TUG-ontheffing is toegestaan. Volgens de rechtbank moet een beleid dat recht doet aan de aanvragers ook aandacht besteden aan de vraag of, gelet op de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren, daarvoor wel of niet de mogelijkheid van verlening van een TUG-ontheffing moet bestaan. De rechtbank heeft daarom het besluit op bezwaar van 2 april 2013 vernietigd en het college opgedragen met inachtneming van haar uitspraak een nieuw besluit te nemen.

Tegen deze uitspraak zijn geen rechtsmiddelen aangewend. De uitspraak is daarmee onherroepelijk geworden.

Nieuw besluit op bezwaar 19 augustus 2014

4.

Bij het nieuwe besluit op bezwaar van 19 augustus 2014 heeft het college de weigering om een TUG-ontheffing te verlenen opnieuw gehandhaafd. Het college heeft daartoe overwogen dat het beleid zoveel mogelijk gericht is op het voorkomen van verstoring van rust en stilte in de provincie. De belangen van de provincie prevaleren boven de belangen van de beoefenaar van gemotoriseerde luchtsport, omdat starts en landingen voor gemotoriseerde luchtsport een groot verstorend effect hebben op de omgeving. Volgens het college wordt wel degelijk rekening gehouden met de belangen van de aanvrager nu het mogelijk is om voor evenementen een TUG-ontheffing te verlenen. Het college heeft voorts overwogen dat de Luchtvaartkaart Zeeland geen toetsingscriterium is bij de verlening van een generieke TUG-ontheffing, maar een voorschrift dat aan een generieke TUG-ontheffing wordt verbonden.

5.

De rechtbank heeft in haar uitspraak van 21 april 2015 (hierna: de aangevallen uitspraak) vastgesteld dat het college de bedrijfsmatige belangen van luchtvaartbedrijven bij het kunnen beoefenen en aanbieden van gemotoriseerde luchtvaartsport bij de totstandkoming van het beleid in algemene zin heeft afgewogen tegen het behoud van stilte in de natuur en op het platteland en het voorkomen van (geluid)overlast van omwonenden.

De rechtbank heeft evenwel opnieuw geoordeeld dat de Beleidsregels van het college kennelijk onredelijk zijn en dat het daarop gebaseerde besluit van 19 augustus 2014 derhalve in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Zij heeft daartoe overwogen dat uit de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2014 volgt dat het college de mogelijkheid van een TUG-ontheffing voor het paramotorvliegen nader diende te onderzoeken en indien verlening niet mogelijk is het college dat diende te motiveren. Het college diende zich in dit geval specifiek te informeren over de door snorvliegers veroorzaakte geluidhinder. Hierin ligt volgens de rechtbank de vraag besloten waarom niet zou kunnen worden volstaan met het stellen van voorwaarden ten aanzien van de geluidsemissie in plaats van het opleggen van een verbod. Verder is volgens de rechtbank de vraag relevant of, gelet op het door gemotoriseerde schermvliegtuigen veroorzaakte geluid en de ter plaatse reeds aanwezige geluidsniveaus, wel aanleiding bestaat om alle in de provincie Zeeland gelegen terreinen uit te sluiten van de mogelijkheid om daar op te stijgen met gemotoriseerde schermvliegtuigen. Volgens de rechtbank heeft het college een dergelijk onderzoek niet uitgevoerd, maar zich onverkort op het standpunt gesteld dat het behoud van stilte in de provincie hoe dan ook zwaarder dient te wegen dan de belangen van de beoefenaar van gemotoriseerde luchtvaart. Nu het college tegen de uitspraak van 6 maart 2014 geen rechtsmiddelen heeft aangewend, had het college een nader onderzoek niet achterwege mogen laten.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat artikel 2.10 van de Verordening Ruimte provincie Zeeland geen algemeen verbod op gemotoriseerde luchtvaartinhoudt. Het eerste lid van dat artikel bevat een verbod op het in een bestemmingsplan aanwijzen van terreinen ten behoeve van lawaaivliegtuigen, waaronder gemotoriseerde luchtvaart. Een TUG-ontheffing ziet op het gebruik van gronden dat incidenteel en van ruimtelijk ondergeschikte aard is hetgeen betekent dat een TUG-ontheffing kan worden verleend voor het gebruik als start- en landingsterrein van niet als zodanig in een bestemmingsplan aangewezen gronden, aldus de rechtbank.

Beoordeling van de hogerberoepsgronden

6.

Het college kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank. Het college stelt zich primair op het standpunt dat de rechtbank [wederpartij] niet-ontvankelijk had moeten verklaren in zijn beroep. Het college voert daartoe aan dat [wederpartij] geen actueel en reëel belang bij het beroep meer had, omdat het besluit van 19 augustus 2014 betrekking heeft op de aanvraag voor een TUG-ontheffing in 2013 en dat jaar reeds is verstreken en in 2014 geen nieuwe aanvraag is ingediend.

6.1.

[wederpartij] heeft tot op zekere hoogte aannemelijk gemaakt, en door het college is niet weersproken, dat hij als gevolg van het besluit van het college om hem geen TUG-ontheffing te verlenen schade, bestaande uit misgelopen inkomsten voor ingeplande lesvluchten, heeft geleden. Derhalve had [wederpartij] belang bij een inhoudelijke beoordeling van zijn beroep.

Het betoog faalt.

7.

Het college betoogt voorts dat het, door de Toelichting bij de Beleidsregels aan te passen, de redelijkheid van zijn beleid heeft aangetoond en daarmee op een juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2014. Volgens het college is beleidsmatig de keuze gemaakt om gemotoriseerde luchtsporten niet toe te staan, met name in het buitengebied. Volgens het college is er geen absoluut verbod op het beoefenen van gemotoriseerde luchtsporten en is wel degelijk rekening gehouden met de belangen van de beoefenaars daarvan. Het college voert daartoe aan dat gemotoriseerde luchtsporten zijn toegestaan vanaf gronden die in het bestemmingsplan als zodanig zijn bestemd en in het geval van evenementen. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het stellen van de vraag of de doelstellingen van het college, te weten het tegengaan van hinder voor mens en natuur, het behoud van de waarde van een rustig platteland en het behoud van stilte in de grote natuurgebieden, kunnen worden bereikt met minder verstrekkende maatregelen dan een verbod. Bovendien heeft de rechtbank in de aangevallen uitspraak de Beleidsregels te indringend getoetst. Het college voert daartoe aan dat de bevoegdheid om een TUG-ontheffing te verlenen een discretionaire bevoegdheid is.

Dit betekent dat de bestuursrechter zich terughoudend dient op te stellen en dat het niet aan de bestuursrechter is te beoordelen welke gevolgen wel of niet evenredig zijn of welke uitkomst van de belangenafweging als meest evenwichtig moet worden beschouwd, aldus het college.

Het college kan zich voorts niet verenigen met hetgeen de rechtbank over artikel 2.10 van de Verordening Ruimte provincie Zeeland heeft overwogen.

7.1.

Ingevolge artikel 8.1a, eerste lid, van de Wet luchtvaart, is het verboden met een luchtvaartuig op te stijgen of te landen, anders dan van of op een luchthaven.

Ingevolge artikel 8a.51, eerste lid, kan het college voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 8.1a, eerste lid, indien het terrein wordt gebruikt door een luchtvaartuig dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie.

Ingevolge het tweede lid kan een ontheffing onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

Ingevolge artikel 21, aanhef en onder c, van het Besluit Burgerluchthavens worden zweeftoestellen aangewezen als luchtvaartuig als bedoeld in artikel 8a.51 van de wet.

Volgens artikel 1 van de Beleidsregels wordt onder gemotoriseerde luchtsporten verstaan het in wedstrijdverband, ter voorbereiding op wedstrijden of voor recreatieve doeleinden gebruiken van gemotoriseerde luchtvaartuigen, daaronder onder meer begrepen: modelvliegtuigen, ultra lichte vliegtuigen, micro light aeroplanes, schermvliegtuigen en paramotorvliegen. Onder generieke ontheffing wordt verstaan een TUG-ontheffing voor terreinen binnen de provincie Zeeland, zoals toegestaan op de geldende Luchtvaartkaart Zeeland, met een melding 48 uur van te voren voor maximaal twee starts en twee landingen per dag met een maximum van 12 dagen per terrein per kalenderjaar met de geldigheidsduur van maximaal

een kalenderjaar. Onder locatiegebonden ontheffing wordt verstaan een TUG-ontheffing bij evenementen/projecten voor starts en/of landingen op een specifiek terrein op een of meerdere dagen, met een maximum van 12 dagen per terrein per kalenderjaar.

Volgens artikel 4, eerste lid, stellen gedeputeerde staten de Luchtvaartkaart Zeeland vast waarop de gebieden binnen Zeeland worden aangegeven die als start-/landingslocatie mogen dienen in het kader van TUG-ontheffingen.

Volgens artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a en b, wordt een aanvraag om een locatiegebonden ontheffing geweigerd indien de landingslocatie is gelegen buiten de toegestane gebieden zoals dat is aangegeven op de Luchtvaartkaart Zeeland of sprake is van gemotoriseerde luchtsporten die niet ten behoeve van een evenement worden uitgeoefend.

Volgens artikel 7, eerste lid, wordt een aanvraag om een generieke TUG-ontheffing ten behoeve van gemotoriseerde luchtsporten geweigerd.

7.2.

Bij de rechtbank lag uitsluitend ter toetsing voor de vraag of het college met zijn besluit van 19 augustus 2014 op een juiste wijze gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van 6 maart 2014. In die uitspraak heeft de rechtbank, zoals ook in rechtsoverweging 3 is weergegeven, geoordeeld dat de Beleidsregels van het college kennelijk onredelijk zijn. Zij heeft daaraan ten eerste ten grondslag gelegd dat de Toelichting op de Beleidsregels er geen blijk van geeft dat de belangen van de luchtvaartbedrijven bij de vaststelling van het beleid zijn meegewogen. Ten tweede heeft de rechtbank daaraan ten grondslag gelegd dat een beleid dat recht doet aan de aanvragers ook aandacht moet besteden aan de vraag of, gelet op de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren, daarvoor wel of niet de mogelijkheid van verlening van een TUG-ontheffing moet bestaan. Voor zover de rechtbank in de aangevallen uitspraak heeft overwogen dat dit laatste betekent dat ook onderzocht moet worden of zou kunnen worden volstaan met het stellen van voorwaarden en of aanleiding bestaat om alle in de provincie Zeeland gelegen terreinen uit te sluiten van de mogelijkheid om daar op te stijgen met gemotoriseerde schervvliegtuigen, wordt overwogen dat dit verder reikt dan waartoe de opdracht in de uitspraak van 6 maart 2014 strekt. De rechtbank is in zoverre buiten de omvang van het geschil getreden. Dit leidt, gelet op het volgende, echter niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Aangezien het college geen hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van 6 maart 2014 was het college gehouden ter uitvoering van die uitspraak nader onderzoek te verrichten naar de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren. Vaststaat dat het college dit onderzoek niet heeft verricht en dat het derhalve niet heeft voldaan aan de opdracht van de rechtbank. Dat gebrek is niet geheeld door het feit dat het college de motivering van het beleid heeft aangepast. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de bezwaren van de rechtbank tegen de Beleidsregels zoals verwoord in de uitspraak van 6 maart 2014 niet zijn weggenomen. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college toegelicht dat bewust is afgezien van het instellen van hoger beroep, omdat het van mening was dat de rechtbank de Beleidsregels onjuist had geïnterpreteerd. Het college had in dat geval hoger beroep moeten instellen.

Hetgeen de rechtbank over artikel 2.10 van de Verordening Ruimte provincie Zeeland heeft overwogen, lag niet ter toetsing bij haar voor. De rechtbank is ook in zoverre buiten de omvang van het geschil getreden. Dat leidt evenmin tot vernietiging van de aangevallen uitspraak nu uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de rechtbank terecht het besluit van 19 augustus 2014 heeft vernietigd.

Het betoog faalt.

Conclusie

8.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

Dit heeft tot gevolg dat het college ter uitvoering van de aangevallen uitspraak een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen. Dit betekent dat het college nader onderzoek moet verrichten naar de mate van geluid die de onderscheiden luchtsporten produceren. Het college moet vervolgens aandacht besteden aan de vraag of, gelet op de mate van geluid die de onderscheiden gemotoriseerde luchtsporten produceren, daarvoor wel of niet de mogelijkheid van verlening van een generieke TUG-ontheffing moet bestaan. Nu de rechtbank in de aangevallen uitspraak het college heeft opgedragen om binnen zestien weken nadat die uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen, dient het college binnen zestien weken na deze uitspraak van de Afdeling een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

9.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10.

Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

[...]

Noot

Auteur: K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas

Noot

1.

Naast het opstijgen en landen op permanente luchthavens, is het op grond van artikel 8a.51 lid 1 Wet luchtvaart mogelijk om een ontheffing aan te vragen voor het uitvoeren van tijdelijke vluchten op een terrein dat geen luchthaven is: terreinen voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (*Kamerstukken II* 2005/06, 30452, 3, p. 99).

De bevoegdheid om deze zogenaamde TUG-ontheffing te verlenen ligt sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Wet luchtvaart op 1 november 2009 - waarbij taken en bevoegdheden van het Rijk naar provincies zijn gedecentraliseerd - bij het college van Gedeputeerde Staten. Dat decentralisaties niet altijd even soepel verlopen en gepaard gaan met nieuwe rechtsregels die interpretatie behoeven, lijkt ook in dit dossier zichtbaar, gelet op de looptijd van het onderhavige geschil en de daaraan ten grondslag liggende, decentrale beleidsregels. Gezien de discretionaire aard van de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen, dient het bevoegd gezag zowel recht te doen aan algemene, ruimtelijke belangen en milieubelangen, waarbij eigenlijk met name moet worden gedacht aan het tegengaan van geluidsoverlast, maar dient het uiteraard tevens oog te hebben voor het (commerciële) belang van de aanvrager. In de provincie Zeeland zijn ten behoeve van die belangenafweging de Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart provincie Zeeland vastgesteld (de Beleidsregels).

2.

Het onderhavige geschil draait om een door het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland geweigerde (generieke) TUG-ontheffing voor het op commerciële basis aanbieden van onderwijs en trainingen op het gebied van gemotoriseerde schermvliegtuigen. De Beleidsregels stellen in artikel 7:

“Een aanvraag om een generieke TUG-ontheffing ten behoeve van gemotoriseerde luchtsporten wordt geweigerd.”

Omdat slechts in het kader van een evenement een locatiegebonden TUG-ontheffing kan worden verleend, lijken de Beleidsregels het verkrijgen van een ontheffing voor de activiteiten van de aanvrager feitelijk onmogelijk te maken. Wij gaan in op het oordeel dat de beleidsregels kennelijk onredelijk zijn (nr. 3 en 4) en bespreken vervolgens de wijze waarop de Afdeling dit geschil definitief poogt te beslechten (nr. 5).

3.

Dat tegen beleidsregels niet direct beroep kan worden ingesteld, betekent niet dat de beleidsregels niet centraal kunnen staan in bestuursrechtelijke procedures. De Beleidsregels worden door de rechtbank als kennelijk onredelijk en in strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb aangemerkt. De bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om al dan niet een TUG-ontheffing te verlenen, is een beleidsvrije bevoegdheid, waarbij het college de sociale en economische belangen van de aanvrager moet meewegen. De rechtbank stelt echter vast dat in het algemene deel van de toelichting op de Beleidsregels slechts aandacht is besteed aan de belangen van natuur en milieu. De belangen van luchtvaartbedrijven en individuele rechtspersonen zijn klaarblijkelijk niet meegewogen. Daarnaast acht de rechtbank het uitsluiten van alle soorten van gemotoriseerde luchtvaartuigen, onafhankelijk van de mate van geluid dat wordt geproduceerd, opmerkelijk en - zonder voorafgaand onderzoek - ontoelaatbaar. Mede omdat de mogelijke geluidsoverlast voor Gedeputeerde Staten bepalend is geweest voor het vaststellen van het beleid (en de Luchtvaartkaart), acht de rechtbank het onmogelijk dat de Beleidsregels - zonder (nader) onderzoek naar de geluidsproductie van verschillende soorten gemotoriseerde luchtsporten - recht kunnen doen aan de belangen van de luchtvaartbedrijven. Nader onderzoek is dus vereist naar die verschillen in geluidsproductie.

4.

Het aanmerken van de beleidsregels als kennelijk onredelijk heeft logischerwijs gevolgen voor het op de beleidsregel gebaseerde besluit tot weigering van de generieke TUG-ontheffing. Ook in een latere uitspraak heeft de rechtbank bevestigd en herhaald dat de Beleidsregels niet door de beugel kunnen (Rb. Zeeland-West-Brabant 30 december 2014, ECLI:NL:RBZWB:2014:8878). Het geschil in die uitspraak betrof eveneens een commercieel bedrijf werkzaam in de luchtvaartbranche in de provincie Zeeland. De aangevraagde TUG-

onthefing was overigens - anders dan in de uitspraak van 6 maart 2014 - gedeeltelijk en onder voorschriften verleend. In beide uitspraken verplicht de rechtbank Gedeputeerde Staten tot het (laten) uitvoeren van een nader onderzoek naar de geluidniveaus van verschillende soorten (gemotoriseerde) luchtvaartuigen. Opmerkelijk in bovenstaande uitspraak is dat het college tegen de rechtbankuitspraak van 6 maart 2014 geen rechtsmiddelen heeft aangewend. Nu er geen hoger beroep is ingesteld tegen de uitspraak van 6 maart 2014 en Gedeputeerde Staten met de nieuwe beslissing op bezwaar (van 19 augustus 2014) hebben gepoogd - tegen de uitdrukkelijke instructies van de rechtbank in - om louter door het aanpassen van de motivering van de Beleidsregels een hernieuwde ongegrondverklaring van het bezwaar te rechtvaardigen, verrast het niet dat de rechtbank eigenlijk geen zaak had aan het beroep dat de aanvrager daartegen instelde. Een onherroepelijke uitspraak van de rechtbank dwingt Gedeputeerde Staten tot het verrichten van onderzoek en het college voldoet niet aan die opdracht in een nieuwe beslissing op bezwaar. Het beroep is dan uiteraard gegrond (Rb. Zeeland-West Brabant 21 april 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2808) en het daartegen bij de Afdeling ingestelde hoger beroep al even vanzelfsprekend ongegrond. Dat de rechtbank op maar liefst twee punten (zie de eerste en de laatste alinea r.o. 7.2) buiten de omvang van het geschil is getreden, maakt dat niet anders. Net als de rechtbank oordeelt de Afdeling kort en goed dat met het aanpassen van de motivering van de Beleidsregels niet is voldaan aan de uitspraak van de rechtbank van 6 maart 2014. Een inhoudelijk oordeel over de Beleidsregels wordt daarmee niet gegeven.

5.

Nu de rechtbank het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland meerdere malen duidelijk heeft gemaakt dat de Beleidsregels zonder nader onderzoek kennelijk onevenredig zijn en ook de Afdeling een duit in datzelfde zakje heeft gedaan, acht de Afdeling - bij gebreke aan de mogelijkheid om zelf in de zaak te voorzien vanwege de beleidsvrije aard van de bevoegdheid - de tijd rijp om met het oog op een efficiënte afdoening te bepalen dat tegen het nieuwe besluit op bezwaar slechts beroep bij haar kan worden ingesteld. Deze toepassing van de zogenaamde judiciële lus, die sinds de invoering van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht per 1 januari 2013 tot de gereedschapskist van de rechter behoort, betekent dat de Afdeling van oordeel is dat beroep in twee instanties tegen het nieuw te nemen besluit op bezwaar vanuit een oogpunt van kwaliteit niet noodzakelijk is, en uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting binnen een redelijke termijn zelfs onwenselijk is (*Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 24). Dat het geschil nog niet definitief is beslecht, is echter evident. Niet alleen dient het college van Gedeputeerde Staten nu echt het onderzoek te verrichten en de resultaten te betrekken bij het vaststellen van het beleid, maar het kan ook rekenen op een schadebegroting van de aanvrager, die immers tot op zekere hoogte aannemelijk heeft gemaakt dat schade is geleden (zie r.o. 6). Dat voldaan is aan de eis van een causaal verband tussen deze schade en het onrechtmatig geoordeelde besluit, is echter allerm minst zeker nu de mogelijkheid bestaat dat het college aantoont dat het ten tijde van het onrechtmatige besluit ook een rechtmatig besluit had kunnen nemen dat dezelfde schade als gevolg zou hebben en dat ook zou hebben genomen (zie over dit causale verband ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3462). De judiciële lus zal definitieve geschilbeslechting wellicht bespoedigen, maar van elkaar af zijn partijen nog zeker niet.