



Rijksoverheid

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

# Wie zijn belanghebbenden en waarom?

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
  - De omwonenden van deze luchthavens, milieuorganisaties, bedrijven die actief zijn op of rondom deze luchthavens en andere partijen vanwege de (verschillende) belangen die zij hebben bij de besluitvorming rondom deze luchthavens.
  - De luchthavens Schiphol, Lelystad, Rotterdam en Eindhoven gezien het feit dat in dit wetsvoorstel bestuursrechtelijk beroep tegen de luchthavenbesluiten van hun luchthaven mogelijk wordt gemaakt.
  - De bovengenoemde luchthavens en tevens de overige burgerluchthavens van nationale betekenis in verband met de wijziging die voorgesteld wordt met betrekking tot de voorbereiding van de luchthavenbesluiten voor hun luchthaven.
  - Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in verband met de rol van bevoegd gezag voor luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de overige burgerluchthavens van nationale betekenis.
  - Het ministerie van Defensie in verband met de rol van bevoegd gezag voor het luchthavenbesluit, inclusief de vergunning voor burgermedegebruik, voor de militaire luchthaven Eindhoven en de overige militaire luchthavens.
  - Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken vanwege de systeemverantwoordelijkheid voor de Algemene wet bestuursrecht.
  - Het ministerie van Justitie en Veiligheid vanwege de beleidsverantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming.
  - De Raad voor de Rechtspraak.
  - De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?
  - Belanghebbenden: omwonenden van luchthavens, milieuorganisaties, brancheverenigingen en andere belanghebbenden die direct of indirect worden beïnvloed door het wetsvoorstel en inzichten kunnen bieden vanuit dit perspectief.
  - Beleidsmakers: ambtenaren en beleidsadviseurs die betrokken zijn bij het opstellen en implementeren van wetgeving op het gebied van luchtvaart en bestuursrecht.
  - Wetgevingsjuristen.
  - Juridische experts: advocaten, juristen en experts op het gebied van bestuursrecht en wetgeving die ervaring hebben met de beoordeling van wetsvoorstellen.
  - Rechtspraak.
  - Luchtvaartprofessionals: personen met ervaring in de luchtvaartsector, zoals vertegenwoordigers van luchthavens en andere belanghebbenden.

- Milieu-experts: deskundigen op het gebied van milieu en duurzaamheid die bekend zijn met de specifieke milieuvraagstukken die verband houden met de luchtvaartindustrie.
  - DP, DCO en afdeling Beheer en Omgeving in verband met kennis en ervaringen met internetconsultatie.
- Op welke wijze heb belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Voor de onderbouwing van de Luchtvaartnota 2020-2050<sup>1</sup> is gebruik gemaakt van de opbrengst van een breed participatietraject, verschillende adviezen, de milieueffectrapportage die hiervoor is opgesteld en de wetenschappelijke kennisbasis. In het participatietraject zijn verschillende regionale gesprekken gevoerd over luchtvaart, is draagvlakonderzoek gedaan en zijn bijdragen betrokken van maatschappelijke partijen en belanghebbenden. Uit de verkenningsfase van de Luchtvaartnota 2020-2050 bleek dat er, met name onder bewonersorganisaties, draagvlak is om de gang naar de bestuursrechter open te stellen voor alle luchthavenbesluiten. Mede naar aanleiding hiervan en een verkenning die is uitgevoerd naar de toekomst van het stelsel van rechtsbescherming bij luchthavenbesluiten is in 2020 in de Luchtvaartnota 2020-2050 dan ook het voornemen opgenomen om ook tegen luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning) beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) open te stellen. Dit wetsvoorstel tot wijziging van de (Bijlage 2 bij de) Algemene wet bestuursrecht (Awb) strekt tot realisering van dit voornemen.

## 1. Wat is het probleem?

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Het probleem is dat de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter is uitgesloten voor luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning). Dit vormt een uitzondering op de algemene regel dat rechtsbescherming tegen omgevingsrechtelijke besluitvorming bij de bestuursrechter mogelijk is.

Door de uitsluiting lopen overheid, luchthaven en burgers voordelen mis die verbonden zijn aan de relatief snelle en goedkope bestuursrechtelijke procedure die gebruikelijk openstaat tegen overheidsbesluiten.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820.

Daarnaast kent de Wet luchtvaart op dit moment nog verschillende voorbereidingsprocedures voor de diverse luchthavenbesluiten. De wens is om eenduidigheid in de voorbereidingsprocedures aan te brengen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De oorzaak van het probleem ligt in de bestaande wetgeving. De besluiten zijn opgenomen in artikel 1 van de Bevoegheidsregeling bestuursrechtspraak die als bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen. Hierdoor wordt een gang naar de bestuursrechter uitgesloten voor genoemde besluiten. Dientengevolge is de rechtsbescherming voor deze besluiten ondergebracht bij de civiele rechter.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Schipholwet in 2003 is door de Tweede Kamer de wens geformuleerd dat bij de luchthavenbesluiten voor de luchthaven Schiphol (Luchthavenindelingbesluit en Luchthavenverkeerbesluit) moet worden uitgegaan van het primaat van de politiek. Als gevolg hiervan worden deze besluiten sinds de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003 vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur en is voor deze besluiten de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten.

Met de Wet RBML die in 2009 in werking is getreden,<sup>2</sup> is voor de luchthavenbesluiten van Lelystad, Rotterdam en Eindhoven ook de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten. De reden hiervoor is dat wordt aangenomen dat deze luchthavens deels dezelfde markt van herkomst- en bestemmingsverkeer als Schiphol bedienen. Voor deze luchthavens werd daarom een met Schiphol samenhangende aanpak voor inpassing in het luchtruim noodzakelijk geacht en werd tevens een eenduidig juridisch regime voor alle genoemde luchthavens van belang geacht. Daarom zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet RBML in 2009 de besluitvormingsprocedures voor deze luchthavens geharmoniseerd en is ook voor de betreffende luchthavenbesluiten en voor de vergunning voor burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten.<sup>3</sup>

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het probleem heeft betrekking op luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruikvergunning). Het treft zowel de overheid, de luchthavens als de burgers en organisaties die betrokken zijn bij deze besluiten.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid is gebaseerd op de uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter voor

<sup>2</sup> Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens).

<sup>3</sup> Artikel 1, onderdelen b en c bij de Wet luchtvaart, van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning). Hierdoor is de rechtsbescherming voor deze specifieke categorie besluiten ondergebracht bij de civiele rechter.

Uit de verkenningsfase van de Luchtvaartnota 2020-2050 bleek dat er, met name onder bewonersorganisaties, draagvlak is om de gang naar de bestuursrechter open te stellen voor alle luchthavenbesluiten. Naar aanleiding hiervan is een verkenning uitgevoerd naar de toekomst van het stelsel van rechtsbescherming bij luchthavenbesluiten. Daaruit is gebleken dat dit uitzonderingsregime nadelen en risico's met zich meebrengt voor alle betrokken partijen, inclusief de overheid en de luchthavens. In 2020 is in de Luchtvaartnota 2020-2050 dan ook het voornemen opgenomen om ook tegen deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) open te stellen. Dit wetsvoorstel tot wijziging van de (Bijlage 2 bij de) Awb strekt tot realisering van dit voornemen.

Daarnaast bestaat de wens om eenduidigheid aan te brengen in de voorbereidingsprocedures van de diverse luchthavenbesluiten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid niets doet blijft de uitsluiting van direct beroep bij de bestuursrechter voor luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning) gehandhaafd. Dit betekent dat de nadelen en risico's van het huidige uitzonderingsregime blijven bestaan en belanghebbenden geen gebruik kunnen maken van de voordelen van de bestuursrechtelijke procedure.

Daarnaast blijven er op grond van de Wet luchtvaart verschillen bestaan in de voorbereidingsprocedures van de diverse luchthavenbesluiten.

Overheidsinterventie is gerechtvaardigd omdat het toegang bieden tot de bestuursrechter in geval van overheidsbesluiten een verantwoordelijkheid van de overheid is. Het zorgt ervoor dat er een toegankelijke bestuursrechtelijke rechtsbescherming is voor alle betrokkenen, waarbinnen individuele belangen naar voren kunnen worden gebracht.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het beleidsdoel is om belanghebbenden de mogelijkheid te geven om direct beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning). Hiermee worden de rechtsbeschermingsmogelijkheden binnen de Wet luchtvaart geüniformeerd en hebben luchthavens, burgers en maatschappelijke organisaties de voordelen van de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang. Het rechtssysteem is hiermee toegankelijk, duidelijk en gelijk voor alle luchthavens in Nederland.

Het bestuursrecht biedt een snellere en efficiëntere rechtsgang waarbij de procedure over het algemeen binnen één à twee jaar is afgerond.

Daarnaast is het doel om eenduidigheid aan te brengen in de voorbereidingsprocedures van de diverse luchthavenbesluiten.

- b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

De doelen dragen bij aan:

- o SDG 16 (vrede, rechtvaardigheid en sterke publieke diensten), 16.3.: de rechtsregels bevorderen op nationaal en internationaal niveau en gelijke toegang tot het rechtssysteem voor iedereen garanderen.
- o Brede welvaartsthema "Sociaal kapitaal": participatie en toegang tot het recht.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het herzien van wet- en regelgeving met betrekking tot luchthavenbesluiten om direct beroep bij de bestuursrechter mogelijk te maken en eenduidigheid aan te brengen in de voorbereidingsprocedures van deze besluiten.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het indienen van een wetsvoorstel om de wet- en regelgeving aan te passen en direct beroep bij de bestuursrechter mogelijk te maken en de voorbereidingsprocedures van de diverse luchthavenbesluiten te harmoniseren.

c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

Door aanpassing te brengen in de wet en dus het openstellen van direct beroep bij de bestuursrechter en harmonisatie van voorbereidingsprocedures wordt de rechtsbescherming voor betrokken partijen verbeterd. Dit draagt bij aan een snellere en meer efficiënte rechtsgang, waarbij besluiten formele rechtskracht krijgen.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De omwonenden, milieuorganisaties, bedrijven en andere belanghebbenden kunnen straks hun bezwaren en zorgen kenbaar maken bij de bestuursrechter. Het rechtssysteem is hiermee toegankelijk, duidelijk en gelijk voor alle luchthavens in Nederland.

Verdere gevolgen:

- Beperking van langdurige juridische procedures.
- Een snellere rechtsgang en meer duidelijkheid.

In vergelijking met het civiele recht biedt het bestuursrecht een snellere en efficiëntere rechtsgang waarbij procedures over het algemeen binnen één à twee jaar zijn afgerond. In complexe geschillen is na een uitspraak van de bestuursrechter soms nog wel herstelbesluitvorming (bestuurlijke lus-procedure) nodig, waardoor vervolgpcedures kunnen ontstaan, maar in minder complexe zaken zal de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zelf besluiten (finale geschilbeslechting) waardoor herstelbesluitvorming niet aan de orde is.

Direct beroep bij de bestuursrechter leidt mogelijk tot een toename van het aantal beroepszaken. Deze toename van het aantal beroepszaken zal getalsmatig beperkt zijn en een incidenteel karakter hebben. Het gaat immers om een beperkt aantal afzonderlijke besluiten (luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluiten voor Schiphol, luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en de vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven) waartegen beroep mogelijk wordt. Deze besluiten zullen gedurende langere tijd geldig zijn. Zowel de totstandkoming als de wijziging van een luchthavenbesluit kent immers een voorgeschreven wettelijke procedure die in de regel gekoppeld is aan een m.e.r.-procedure. De gehele procedure kent een doorlooptijd van enkele jaren. Een situatie waarbij frequent, bijvoorbeeld jaarlijks, appellabele luchthavenbesluiten worden genomen, is dus niet aan de orde. Dit is slechts anders voor een vergunning voor burgermedegebruik voor de militaire luchthaven Eindhoven. Deze vergunning wordt meer frequent verleend.

Wanneer een luchthavenbesluit wordt genomen, is echter wel aannemelijk dat veel belanghebbenden hiertegen beroep zullen instellen. Deze beroepen zullen vervolgens gezamenlijk op zitting worden behandeld door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De toename van het aantal zittingen zal dus beperkt zijn, maar de aantallen beroepschriften en de omvang van deze beroepschriften zullen op zichzelf mogelijk wel omvangrijk zijn. Echter de exacte omvang en verwachte effecten zijn mede afhankelijk van de wijze van totstandkoming van een luchthavenbesluit, met inbegrip van een wijziging daarvan. Of beroep wordt ingesteld, hangt daarnaast mede af van de inhoud en omvang van een besluit en de politiek-bestuurlijke impact en de impact op de omgeving.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?

Er zijn geen verplichte toetsen van toepassen.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om de gang naar de bestuursrechter open te stellen voor luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluiten voor Schiphol en luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (incl. de medegebruiksvergunning). Momenteel is deze gang naar de bestuursrechter uitgesloten voor genoemde luchthavenbesluiten en is de rechtsbescherming voor deze besluiten verplaatst naar de civiele rechter.

Het voorstel is verder ook om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de voorbereiding van een luchthavenverkeer- en het luchthavenindelingbesluit voor Schiphol, een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven (en op een wijziging van deze besluiten) van toepassing te verklaren. De Wet luchtvaart kent op dit moment nog verschillende voorbereidingsprocedures voor deze besluiten. Met dit wetsvoorstel worden deze procedures geharmoniseerd.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);
- Brede maatschappelijke impact.

Doeltreffendheid en doelmatigheid: het openstellen van de weg naar de bestuursrechter zorgt voor een snellere rechtsgang en duidelijkheid, waardoor langdurige juridische procedures kunnen worden beperkt.



Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen: het voorstel betreft de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Defensie, Justitie en Veiligheid, Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, de rechtspraak, omwonenden van de luchthavens, milieuorganisaties, bedrijven en andere partijen die actief zijn op of rondom de luchthavens en de luchthavens zelf. Het betrekken van deze partijen zorgt ervoor dat het voorstel uitvoerbaar is voor alle betrokkenen.

Doenvermogen, regeldruk en handhaving: het voorstel biedt toegankelijkheid en geringe financiële risico's voor burgers en maatschappelijke organisaties. Het zorgt ervoor dat zij kunnen deelnemen aan bestuursrechtelijke procedures zonder verplichting om een advocaat in te schakelen, waardoor de drempel lager is en de regeldruk wordt verminderd.

Brede maatschappelijke impact: het openstellen van de weg naar de bestuursrechter draagt bij aan het herwinnen van vertrouwen in het luchtvaartdossier, met name onder bewonersorganisaties.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- Vertraging in het besluitvormingsproces: het implementeren van een wetswijziging en het openstellen van de weg naar de bestuursrechter kan tijd en middelen vergen, waardoor er mogelijk vertragingen ontstaan.
- Verhoogde werklast voor de bestuursrechter: het openstellen van de weg naar de bestuursrechter kan leiden tot een grotere werklast voor de rechters, aangezien zij mogelijk meer zaken te behandelen krijgen.
- Potentiële tegenstand of bezwaren van bepaalde partijen: hoewel er geen weerstand is geuit door de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Defensie, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen er nog steeds bezwaren ontstaan van andere belanghebbenden die mogelijk niet instemmen met het voorstel. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) kan mogelijk bezwaren uiten vanwege het feit dat ook tegen luchthavenindeling- en luchtverkeerbesluiten voor Schiphol, luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en de vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven beroep in eerste en enige aanleg mogelijk wordt.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Op dit moment niet voorzien.