

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de invoering van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven en van de Wet luchtvaart in verband met de vantoepassingverklaring van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op besluiten met betrekking tot de luchthaven Schiphol, de luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat de mogelijkheid wordt geboden om beroep bij de bestuursrechter in te stellen tegen besluiten met betrekking tot de luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven, alsmede dat het wenselijk is om in de Wet luchtvaart eenduidigheid aan te brengen wat betreft de voorbereidingsprocedures van luchthavenindelingbesluiten, luchthavenverkeerbesluiten en luchthavenbesluiten;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 van bijlage 2 komt de zinsnede met betrekking tot de Wet luchtvaart te luiden:

Wet luchtvaart:

- a. artikel 8.25fa
- b. de artikelen 8.43, eerste lid, 8.70, eerste lid, en 10.15, eerste lid, voor zover het betreft een besluit tot wijziging van een luchthavenbesluit dat alleen strekt tot aanpassing van dat besluit aan het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet

B

In artikel 2 van bijlage 2 wordt de zinsnede met betrekking tot de Wet luchtvaart als volgt gewijzigd:

1. Voor "8.25" wordt ingevoegd "8.4, 8.15, ".
2. Na "10.15, eerste lid," wordt ingevoegd " 10.27, eerste lid, voor zover het betreft de luchthaven Eindhoven".

3. De zinsnede „, maar met uitzondering van een besluit op grond van de artikelen 8.70, eerste lid, en 10.15, eerste lid, voor zover het betreft de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven” vervalt.

ARTIKEL II

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.13 komt te luiden:

Artikel 8.13

De voordracht voor een luchthavenindelingbesluit of de voordracht tot 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.

B

Artikel 8.14 vervalt.

C

In artikel 8.23a, zesde lid, vervalt „, 8.14”.

D

In artikel 8.24 wordt “De artikelen 8.13 en 8.14 zijn” vervangen door “Artikel 8.13 is”.

E

Artikel 8.71 komt te luiden:

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.

F

In artikel 8.71a, onderdeel c, vervalt „, 8.14”.

G

Artikel 10.18, onderdeel b, komt te luiden:

b. nadat het ontwerp vervolgens is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

M.G.J. Harbers

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE,

C.A. van der Maat

DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING,

F.M. Weerwind

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

H.J.G. Bruins Slot

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Defensie, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het stelsel van rechtsbescherming tegen luchthavenbesluiten heeft de afgelopen decennia verschillende veranderingen ondergaan en kent daardoor inmiddels een gedifferentieerd karakter.

Tot het begin van de eenentwintigste eeuw werden de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor de veiligheids- en milieubelasting gereguleerd door middel van een Planologische Kernbeslissing (hierna: PKB) op grond van de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Luchtvaartwet bood vervolgens de grondslag voor (destijds) de Minister van Verkeer en Waterstaat om een aanwijzing te geven over het gebruik van het luchtvaartterrein, waarbij onder andere een geluidzone kon worden vastgesteld. Daarnaast bood de Luchtvaartwet een grondslag voor (destijds) de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om een aanwijzing te geven over bebouwing binnen deze geluidzone. Deze aanwijzingen diende op grond van de Luchtvaartwet in overeenstemming te zijn met de van kracht zijnde PKB. Voor burgers stond destijds de mogelijkheid open om tegen deze aanwijzingen beroep in eerste en enige aanleg in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS).¹ Tot het moment dat deze aanwijzing diende te worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kon voorafgaand hiertegen bezwaar worden gemaakt.

Met de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003² zijn ter vervanging van de figuur van een op de Luchtvaartwet gebaseerde aanwijzing voor de luchthaven Schiphol het luchthavenindelingbesluit (hierna: LIB) en het luchthavenverkeerbesluit (hierna: LVB) in de Wet luchtvaart (hierna: Wlv) geïntroduceerd. In het LIB zijn alle ruimtelijke maatregelen opgenomen die rechtstreeks samenhangen met de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol, terwijl het LVB de regels omvat voor het luchthavenluchtverkeer met het oog op de veiligheid en het milieu. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was beoogd dat op de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van deze twee besluiten de destijds geldende procedure van paragraaf 3.5.6 van de Awb van toepassing zou zijn. Deze procedure voorzag onder andere in het opstellen van een ontwerpbesluit en mededeling daarvan in de Staatscourant, waarbij een ieder gedurende een periode van twee weken in de gelegenheid werd gesteld tegen het ontwerpbesluit schriftelijk bedenkingen in te brengen. Vervolgens zou tegen de vaststelling, wijziging of intrekking van deze besluiten rechtstreeks beroep open staan bij de ABRvS. Op deze wijze zou het regime van rechtsbescherming, zoals dat voorheen gold ten aanzien van een op de Luchtvaartwet gebaseerde aanwijzing, op een vergelijkbare wijze worden voortgezet ten aanzien van het LIB en het LVB.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Schipholwet is door de Tweede Kamer echter de wens geformuleerd dat bij het LIB en het LVB voor de luchthaven Schiphol

¹ Artikel 30 Luchtvaartwet (oud).

² Wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, Staatsblad 2002, nr. 374.

moet worden uitgegaan van het primaat van de politiek.³ Als gevolg hiervan worden deze besluiten en wijzigingen daarvan sinds de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003 vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Met het oog op de politieke gevoeligheid is tevens bepaald dat de ontwerpbesluiten aan de beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.⁴ Ten slotte is voor deze besluiten de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten.⁵

In 2009 is vervolgens met de inwerkingtreding van de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens⁶ ook voor alle overige luchthavens in Nederland – ter vervanging van de figuur van een op de Luchtvaartwet gebaseerde aanwijzing – een nieuw stelsel geïntroduceerd. In dit nieuwe stelsel neemt het luchthavenbesluit een centrale rol in.

In dit besluit worden zowel grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer opgenomen als regels voor de ruimtelijke indeling van het gebied van en rond de luchthaven. De grenswaarden en regels voor het luchthavenluchtverkeer beogen de milieubelasting in de directe omgeving te beheersen. De regels voor de ruimtelijke indeling beogen de inrichting van het gebied op en rond de luchthaven af te stemmen op het gebruik van de luchthaven.

De aspecten die voor de luchthaven Schiphol in twee afzonderlijke besluiten worden geregeld, worden bij alle overige luchthavens dus geregeld in één besluit: het luchthavenbesluit. Voor militaire luchthavens waarvoor op grond van het Besluit militaire luchthavens een luchthavenbesluit is vereist, geldt dat dit besluit ook wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Wanneer een luchthavenbesluit betrekking heeft op een burgerluchthaven van nationale betekenis⁷ wordt dit besluit, evenals het LIB en het LVB, vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Dit is slechts anders indien het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer geen gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling rondom de luchthaven. In dat geval kan worden volstaan met een luchthavenregeling die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt vastgesteld.

In de overige gevallen kan voor militaire luchthavens worden volstaan met een luchthavenregeling die door de Minister van Defensie wordt vastgesteld.

Een luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven van regionale betekenis wordt vastgesteld bij verordening door provinciale staten. Wanneer dit gelet op het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer is toegestaan, kan bij een (kleinere) burgerluchthaven van regionale betekenis ook worden volstaan met een luchthavenregeling in plaats van een luchthavenbesluit. Deze regeling wordt vastgesteld door gedeputeerde staten.

Ten slotte is in 2013 met de inwerkingtreding de Wet van 8 november tot wijziging van de Wet luchtvaart met betrekking tot de gevolgen van buitenlandse luchthavens voor de

³ Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61.

⁴ Artikel 8.13 en 8.14 juncto artikel 8.24, van de Wet luchtvaart.

⁵ Zie de vermelding van de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart in artikel 1 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

⁶ 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, Staatsblad 2008, nr. 561.

⁷ Dit zijn de luchthavens Lelystad, Eelde, Maastricht en Rotterdam (artikel 8.1, derde lid, van de Wet luchtvaart).

ruimtelijke ordening op Nederlands grondgebied⁸ het besluit beperkingengebied buitenlandse luchthavens geïntroduceerd in de Wet luchtvaart. In dit besluit worden beperkingengebieden op Nederlands grondgebied vastgesteld in verband met de geluidbelasting en de externe-veiligheidsrisico's⁹ vanwege het luchtverkeer van buitenlandse luchthavens dicht bij de Nederlandse grens. In deze beperkingengebieden gelden ruimtelijke maatregelen die rechtstreeks samenhangen met de aanwezigheid van de buitenlandse luchthaven. Deze besluiten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Overigens bestond voor 2013 op grond van artikel 108 van de Wet geluidhinder reeds de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een geluidszone op Nederlands grondgebied vast te stellen vanwege de geluidhinder van een nabijgelegen buitenlandse luchthaven.¹⁰

Vervolgens geldt als hoofdregel dat tegen deze luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en besluiten beperkingengebied buitenlandse luchthavens beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS openstaat¹¹, ook voor zover deze besluiten zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften (in principe uitgesloten van beroep)¹². Dit laatste is expliciet geregeld in bijlage 2 bij de Awb. Voor beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS is gekozen omdat hiermee werd aangesloten bij de hiervoor reeds vermelde aanwijzingen op grond van een PKB en bij andere besluiten met een planologisch karakter, zoals de goedkeuring van een bestemmingsplan en de vaststelling van een tracébesluit. Voor al deze besluiten was bestuursrechtspraak reeds geconcentreerd bij de ABRvS.¹³ Tevens is de mogelijkheid om tegen een luchthavenbesluit beroep bij de bestuursrechter in te stellen in lijn met het algemene uitgangspunt dat tegen omgevingsrechtelijke besluitvorming rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat.

Op deze hoofdregel is ten aanzien van een aantal luchthavenbesluiten echter weer een uitzondering gemaakt. Het betreft hier de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis Lelystad en Rotterdam en voor de militaire luchthaven Eindhoven, inclusief de vergunning voor burgermedegebruik. Een dergelijke vergunning kan door de Minister van Defensie aan rechtspersonen worden verleend om burgerluchtvaart op een militaire luchthaven mogelijk te maken.

Voor deze besluiten geldt dat de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter thans – evenals bij het LIB en het LVB voor de luchthaven Schiphol – is 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 Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens in 2009 de besluitvormingsprocedures voor deze luchthavens geharmoniseerd en is ook voor de betreffende luchthavenbesluiten en voor de

⁸ Staatsblad 2012, nr. 582.

⁹ In geval van een buitenlandse militaire luchthaven zijn normen voor externe veiligheid niet verplicht gesteld (artikel 8a.57, tweede lid, van de Wet luchtvaart).

¹⁰ Zie Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg en Besluit zonering buitenlands luchtvaartterrein Zuid-Limburg.

¹¹ Artikel 2, onderdeel Wet luchtvaart, van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

¹² Zie artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹³ Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3, p. 14.

vergunning voor burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter uitgesloten.¹⁴

Schematisch kan het voorgaande als volgt worden weergegeven.

Besluit	Grondslag Wlv	Vorm	Bestuursrechtelijke rechtsbescherming	Opgenomen in wetsvoorstel
Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB)	8.4	algemene maatregel van bestuur	nee	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg
Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB)	8.15	algemene maatregel van bestuur	nee	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg
Luchthavenbesluiten Lelystad, Rotterdam en Eindhoven (militair)	8.70, eerste lid / 10.15, eerste lid	algemene maatregel van bestuur	nee	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg
Luchthavenbesluiten Eelde en Maastricht	8.70, eerste lid	algemene maatregel van bestuur	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenbesluiten militaire luchthavens	10.15, eerste lid	algemene maatregel van bestuur	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven	8a.54	algemene maatregel van bestuur	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenregelingen nationale luchthavens	8.77, eerste lid	ministeriële regeling	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenregelingen militaire luchthavens	10.39	ministeriële regeling	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenbesluiten regionale luchthavens	8.43, eerste lid	provinciale verordening	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenregelingen regionale luchthavens	8.64, eerste lid	besluit gedeputeerde staten	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Vergunning burgermedegebruik militaire luchthavens	10.27, eerste lid	besluit Minister van Defensie	ja, beroep rechtbank en hoger beroep ABRvS	nee
Vergunning burgermedegebruik luchthaven Eindhoven	10.27, eerste lid	besluit Minister van Defensie	nee	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg (conform luchthavenbesluit)

Daar waar op dit moment de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet openstaat, is rechtsbescherming middels de civiele rechter mogelijk. Dit heeft onder andere als nadeel dat de gang naar de civiele rechter als minder laagdrempelig wordt ervaren.

¹⁴ Zie de vermelding van de artikelen 8.70, eerste lid, 10.15, eerste lid en 10.27 eerste lid, van de Wet luchtvaart in artikel 1 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

Inmiddels is uit zienswijzen en uit civiele procedures steeds meer duidelijk geworden dat aan het uitzonderingsregime en het daaruit voortvloeiende gebrek aan uniformiteit van rechtsbeschermingsmogelijkheden voor alle belanghebbenden (waaronder de omgeving en de exploitanten van de luchthavens) en voor de overheid, nadelen en risico's zijn verbonden. Inmiddels luidt met name bij bewonersorganisaties de wens dat ook tegen deze besluiten de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter wordt opengesteld.

Het Kabinet-Rutte III heeft in 2020 in de Luchtvaartnota¹⁵ dan ook het voornemen opgenomen om ook tegen deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS open te stellen. Dit wetsvoorstel tot wijziging van bijlage 2 bij de Awb strekt tot realisering van dit voornemen.

Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een besluit dat betrekking heeft op de handhaving van de hier genoemde besluiten plaatsvindt op de gebruikelijke wijze van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS. Daaraan voorafgaand moet eerst bezwaar worden gemaakt bij het betrokken bestuursorgaan. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op dergelijke handhavingsbesluiten.

Vorbereidingsprocedures

Voor de besluiten en regelingen, zoals opgenomen in het hiervoor weergegeven schema, geldt vervolgens ook dat de voorbereidingsprocedure in de Wlv niet eenduidig is geregeld. Voor luchthavenregelingen voor de burgerluchthavens van nationale betekenis en voor de luchthavenregelingen voor militaire luchthavens, de luchthavenbesluiten of luchthavenregelingen voor luchthavens van regionale betekenis en voor een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven is in de Wlv expliciet bepaald dat die besluiten worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.¹⁶

Voor een LVB, een LIB, een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven bevat de Wlv eigen voorbereidingsprocedures die vergelijkbaar zijn met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb.¹⁷ Bij de voorbereidingsprocedure voor een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor militaire luchthavens bedraagt de termijn voor inspraak, net als de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, zes weken. In afwijking daarvan bedraagt de termijn voor inspraak bij de voorbereidingsprocedure voor het luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindelingbesluit vier weken. In al deze voorbereidingsprocedures in de Wlv wordt aan een ieder de gelegenheid geboden om wensen en bedenkingen ter kennis van de betrokken minister te brengen.

Om eenduidigheid in deze voorbereidingsprocedures aan te brengen, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om ook op de voorbereiding van de hiervoor aangegeven besluiten, waarvoor in een eigen voorbereidingsprocedure is voorzien, de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Het gaat dan concreet om een wijziging van de artikelen 8.13, 8.71 en 10.18 van de Wlv. Het recht voor een ieder om zienswijzen naar voren te brengen blijft in die

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820.

¹⁶ Zie artikel 8.48, artikel 8.64, zesde lid, juncto artikel 8.48, artikel 8.77, tweede lid, juncto artikel 8.64, zesde lid, 8a.60 en artikel 10.39, derde lid, van de Wet luchtvaart.

¹⁷ Zie de artikelen 8.13, 8.24, 8.71 en 10.18, onderdeel b, van de Wet luchtvaart.

artikelen ongewijzigd. Op grond van de artikelen 8.14, 8.24, 8.71 en 10.18 Wlv geldt toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb dan ook voor wijzigingen van deze besluiten.

2. Doel en achtergrond

Het LIB en het LVB voor Schiphol, de luchthavenbesluiten burgerluchthavens Lelystad en Rotterdam en het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven Eindhoven, inclusief de vergunning voor burgermedegebruik, vallen onder het regime van de Wet luchtvaart.

In deze besluiten zijn onder andere grenswaarden voor het externe-veiligheidsrisico, voor de geluidbelasting en voor de emissie van stoffen die lokale luchtverontreiniging veroorzaken, opgenomen. Tevens zijn in deze besluiten regels voor het gebruik van de luchthaven door het luchtverkeer opgenomen die noodzakelijk zijn met het oog op onder andere de veiligheid. Deze regels richten zich tot diverse sectorpartijen: de exploitant, de luchtverkeersleidingsorganisatie(s) en de gezagvoerders die van de luchthaven gebruik maken.

Naast de grenswaarden en gebruiksregels bevat het luchthavenbesluit de geografische aanduiding van het luchthavengebied en de bestemmingen die daarin gelden. Voor Schiphol is dit uitgewerkt in het LIB. De regels binnen het luchthavengebied beperken zich tot het aanwijzen van de gronden bestemd voor de start- en landingsbanen. Ook bevat het luchthavenbesluit de beperkingengebieden buiten het luchthavengebied met de daarin geldende ruimtelijke regels in verband met de geluidbelasting en het externe-veiligheidsrisico van het luchthavenluchtverkeer en in verband met de vliegveiligheid.

Evenals bij andere omgevingsrechtelijke besluitvorming gaat aan het vaststellen van een LVB en een luchthaven(indeling)besluit nagenoeg altijd een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) vooraf.¹⁸ In deze procedure worden de belangrijkste milieueffecten zoals geluid, externe-veiligheid, luchtkwaliteit, bodem, grondwater, vliegveiligheid en natuur in beeld gebracht. Dit rapport dient ertoe de belangen bij de besluitvorming op een zorgvuldige wijze te kunnen afwegen. Tevens biedt dit rapport geïnteresseerden een goede bron aan informatie bij procedures waarbij zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, zoals ook de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4.¹⁹

De procedure en de belangen die spelen bij het vaststellen van voornoemde besluiten lijken dus veel op de procedure en de belangen bij omgevingsrechtelijke besluiten. Tegen omgevingsrechtelijke besluiten staat, zoals in paragraaf 1 al geconstateerd, in het algemeen rechtsbescherming bij de bestuursrechter (in twee instanties of soms één instantie) open.

Zoals ook in paragraaf 1 is vermeld, is rechtsbescherming in het kader van voornoemde besluiten mogelijk middels de civiele rechter. In het algemeen geldt dat de rechtsbescherming bij de civiele rechter en de bestuursrechter even sterk is. Beide rechters kennen een spoedprocedure (civiel: kort geding, bestuursrechtelijk: voorlopige voorziening) en kunnen in de hoofdprocedure oordelen dat een besluit onrechtmatig is

¹⁸ Zie Bijlage V, onderdeel J7, bij het Omgevingsbesluit.

¹⁹ Deze inspraakprocedures zijn geregeld in de Wet luchtvaart: artikel 8.13 voor het luchthavenindelingbesluit, artikel 8.24 voor het luchthavenverkeerbesluit, artikel 8.48 voor luchthavens van regionale betekenis, artikel 8.71 voor luchthavens van nationale betekenis en artikel 10.18 voor militaire luchthavens. Uitsluitend artikel 8.48 verwijst expliciet naar de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Artikel 8:75, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

en op die grond de uitvoering van het besluit verbieden (civiel) of het besluit vernietigen (bestuursrechtelijk).

Desondanks zijn er specifieke voordelen verbonden aan een bestuursrechtelijke vorm van rechtsbescherming. Zo is in een bestuursrechtelijke procedure geen procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht, terwijl dit bij de civiele rechter wel het geval is. Dit betekent dat de proceskosten in het bestuursrecht lager zijn en deze procedure daarom door burgers en maatschappelijke organisaties als laagdrempeliger wordt ervaren. Ook het feit dat burgers en maatschappelijke organisaties in een bestuursrechtelijke procedure – behoudens bij kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht – niet het risico lopen om te worden veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij draagt bij aan het laagdrempelige karakter.

Uit de verkenningsfase van de Luchtvaartnota is gebleken dat er, met name onder bewonersorganisaties, draagvlak is om de gang naar de bestuursrechter open te stellen.

Een ander kenmerk van de bestuursrechtelijke rechtsgang is dat het besluit formele rechtskracht verkrijgt. Indien tegen luchthavenbesluiten en een vergunning voor burgermedegebruik geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, kan zo'n besluit geen formele rechtskracht krijgen. Formele rechtskracht betekent dat een besluit na een uitspraak van de bestuursrechter (indien dat besluit niet is vernietigd) of na verloop van de beroepstermijn zonder dat beroep is ingesteld, zowel qua inhoud als wijze van totstandkoming rechtmatig wordt geacht. Dit laatste laat overigens wel onverlet dat bij beroep tegen een uitvoeringsbeschikking mogelijk bepaalde evidente gebreken in een luchthavenbesluit middels exceptieve toetsing aan de orde kunnen worden gesteld. Tevens laat dit onverlet dat betrokkenen een procedure op basis van onrechtmatige daad jegens de Staat kunnen starten waaraan bijvoorbeeld artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ten grondslag wordt gelegd. De Staat heeft op grond van dat artikel immers de verplichting om redelijke en passende maatregelen te treffen ter bescherming van individuen tegen overlast die het welzijn van personen kan aantasten. De (civiele) rechter onderzoekt in dat geval of de maatregelen die de Staat neemt redelijk en geschikt zijn.

In de huidige situatie met uitsluitend civiele rechtsbescherming kan over de juridische juistheid van een luchthavenbesluit en de vergunning voor burgermedegebruik nog jarenlang na de vaststelling geprocedeerd worden bij de civiele rechter, ook als pas nadien onregelmatigheden aan het licht komen. Dit is een belangrijk nadeel van het in paragraaf 1 beschreven uitzonderingsregime. In het belang van de rechtszekerheid is het echter wenselijk dat er niet langdurig twijfel bestaat over de rechtsgeldigheid van een besluit. Daarnaast is een bestuursrechtelijke procedure, zeker wanneer het beroep rechtstreeks wordt ingesteld in enige en hoogste instantie, over het algemeen sneller dan een civiele procedure. Er zijn in dat geval geen vertragen en complicerende civielrechtelijke elementen als hoger beroep en cassatie.

Concluderend kan dan ook worden gesteld dat een wijziging gewenst is vanwege de gewenste uniformering van de rechtsbeschermingsmogelijkheden en de aan de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang verbonden voordelen voor luchthavens, burgers en maatschappelijke organisaties. Een gelijke rechtsgang schept duidelijkheid voor alle luchthavenbesluiten. Voor de rechtsbescherming tegen de vergunning voor burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven geldt dat in dit wetsvoorstel met beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS wordt afgeweken van de hoofdregel dat bij dergelijke vergunningen rechtsbescherming in twee instanties openstaat. De

substantiële omvang van het burgermedegebruik op de luchthaven Eindhoven en de verwevenheid van deze vergunning met het luchthavenbesluit maken een gelijke rechtsgang tegen beide besluiten gewenst.

3. Inhoud wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel worden het LIB en het LVB voor Schiphol, de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad en Rotterdam en het luchthavenbesluit, inclusief de vergunning voor burgermedegebruik, voor de militaire luchthaven Eindhoven geschrapt van de zogenoemde negatieve lijst bij de Awb.²⁰ Dit leidt ertoe dat tegen deze besluiten beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat tegen omgevingsrechtelijke besluitvorming beroep bij de bestuursrechter openstaat.

Tevens wordt bepaald dat tegen deze besluiten beroep in één instantie bij de ABRvS mogelijk is. Dat is thans ook al het geval voor luchthavenbesluiten voor de andere luchthavens van nationale betekenis, voor de andere militaire luchthavens, voor luchthavens van regionale betekenis en een besluit beperkingengebied buitenlandse luchthaven, alsmede voor luchthavenregelingen.

Ten slotte wordt bepaald dat op de voorbereiding van een LVB, een LIB, een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven (en op een wijziging van deze besluiten) de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

De Awb voorziet in artikel 11:3 reeds in een permanente overgangsbepaling indien een bijlage bij deze wet wordt gewijzigd. Deze houdt in dat een wijziging van de bijlage automatisch eerbiedigende werking heeft ten aanzien van reeds genomen besluiten en reeds gedane uitspraken. Daarom is in dit wetsvoorstel geen overgangsbepaling opgenomen.

4. Relatie tot andere wetgeving

4.1 Omgevingswet

Op 14 maart 2023 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Overeenkomstig het uitgangspunt bij de onderlinge afstemming van de Omgevingswet en de Wet luchtvaart worden de instructieregels over ruimtelijke beperkingen binnen beperkingengebieden rond luchthavens op termijn in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet opgenomen. Dit vloeit voort uit artikel 2.29 van de Omgevingswet. De aanwijzing van de bij luchthavens behorende beperkingengebieden blijft gebeuren op grond van de Wet luchtvaart in verband met de nauwe samenhang met de regeling van het luchtverkeer naar de luchthaven.

De instructieregels over ruimtelijke beperkingen in beperkingengebieden zullen nog een plaats krijgen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en worden ingevoegd via een apart wijzigingsbesluit. Door de relatie van deze regels met ontwikkelingen omtrent de wijziging van het LVB en het LIB in verband met de invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol, en de wijziging en vaststelling van verschillende luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis (waarbij het streven is dat deze wijzigingen en vaststellingen eind 2024

²⁰ Artikel 1 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

plaatsvinden) zal dit wijzigingsbesluit nog niet in werking treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, te weten 1 januari 2024.

4.2 Toekomstige wetgeving naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een arrest gewezen (hierna: 'Varkens in Nood'-arrest)²¹ over toegang tot de rechter in bepaalde omgevingsrechtelijke zaken die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus (hierna: verdrag).

In de kern komt het erop neer dat de voorwaarde in het Nederlandse bestuursrecht dat in de voorbereidingsfase een zienswijze naar voren moet zijn gebracht over het ontwerpbesluit om beroep in te kunnen stellen bij de rechter, bij besluiten over activiteiten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben en daarmee vallen onder artikel 6 van het verdrag – Aarhus besluiten –, niet mag worden gesteld aan leden van 'het betrokken publiek' zoals omschreven in artikel 2, vijfde lid, van het verdrag. Voor anderen dan leden van 'het betrokken publiek' verduidelijkt het arrest dat deze ook toegang tot de rechter moeten hebben indien zij in het Nederlandse bestuursrecht het recht hebben gekregen om bij de voorbereiding van dit soort besluiten een zienswijze naar voren te brengen. Het lijdt geen twijfel dat luchthavenbesluiten, zoals in dit wetsvoorstel aan de orde zijn, Aarhus-besluiten kunnen zijn. Dat zal in ieder geval het geval zijn als sprake is van een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit. Luchthavenbesluiten waarbij bijvoorbeeld een (nieuw) beperkingengebied als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart op grond van geluidbelasting wordt vastgesteld dat geheel valt binnen de contouren van het geldende beperkingengebied, zijn niet m.e.r.-beoordelingsplichtig en zijn daarmee ook geen Aarhus-besluiten.

In april 2022 is een wetsvoorstel in internetconsultatie gegaan waarmee de Awb en enkele omgevingsrechtelijke wetten in overeenstemming worden gebracht met het verdrag en het 'Varkens in Nood'-arrest. Mede naar aanleiding van de ingekomen consultatiereacties wordt in het kader van dat wetsvoorstel ook gekeken naar (de omvang van) de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij Aarhus-besluiten. Aangezien luchthavenbesluiten Aarhusbesluiten kunnen zijn, zal dat wetsvoorstel ook betrekking hebben op luchthavenbesluiten waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft.

5. Effecten

Artikel 1 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de Awb wordt het voor burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden mogelijk om bij de ABRvS in eerste en enige aanleg beroep in te stellen tegen het LIB en het LVB voor Schiphol, de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad en Rotterdam en het luchthavenbesluit inclusief de vergunning voor burgermedegebruik voor de militaire luchthaven Eindhoven. Het introduceren van deze laagdrempelige beroepsmogelijkheid zal waarschijnlijk leiden tot een toename van het aantal appellanten en/of 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 (LIB en LVB voor Schiphol, luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad,

²¹ HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

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 ABRvS. 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.

Artikel II Wijziging Wet luchtvaart

De wijziging van artikel 8.13 heeft tot gevolg dat de door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te organiseren zienswijzeprocedure voor een luchthavenverkeerbesluit, luchthavenindelingbesluit en op grond van artikel 8.14 wijzigingen daarvan, die thans vier weken duurt, met twee weken wordt verlengd tot zes weken. Het is echter al gebruikelijk om het ontwerpbesluit twee weken voor de start van de formele zienswijzetermijn van vier weken te publiceren om toch zoveel mogelijk te kunnen aansluiten bij de termijn van zes weken in de Awb. De andere in afdeling 3.4 Awb opgenomen procedurevoorschriften worden in de praktijk toegepast.

6. Uitvoering en handhaving

PM HUF-toets

7. Totstandkoming

PM Internetconsultatie

Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat een wijziging van artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb, de zogenaamde negatieve lijst. In deze lijst is bepaald welke besluiten van de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter zijn uitgezonderd. Het onderdeel van de Wet luchtvaart in deze lijst wordt zodanig aangepast dat de zinsneden die betrekking hebben op het LIB en het LVB, de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en de vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven komen te

vervallen. Dit heeft tot gevolg dat beroep bij bestuursrechter voor deze besluiten mogelijk wordt.

Onderdeel B

Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb bepaalt tegen welke besluiten beroep in één instantie bij de ABRvS kan worden ingesteld. Aan het onderdeel Wet luchtvaart worden de artikelen 8.4 (LIB), 8.15 (LVB) en 10.27, eerste lid, voor zover het betreft de luchthaven Eindhoven (burgermedegebruik), toegevoegd. De uitzondering voor de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (artikel 8.70, eerste lid en 10.15, eerste lid) komt te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat tegen deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS mogelijk wordt.

Artikel II (wijziging Wet luchtvaart)

Onderdelen A tot en met G

De onderdelen A, E en G passen de artikelen 8.13, 8.71 en 10.18 van de Wlv aan. Met deze wijzigingen wordt op de voorbereiding van een LVB, een LIB, een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven (en op een wijziging van deze besluiten) afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Onderdeel A voorziet er tevens in dat in artikel 8.13 – gelijk aan artikel 8.71d – de zinsnede 'of de voordracht tot wijziging daarvan' wordt opgenomen. Hiermee wordt uniformiteit in de formulering van de betreffende artikelen aangebracht. Het gevolg hiervan is dat artikel 8.14 overbodig wordt en kan vervallen (onderdeel B). De onderdelen C, D en F laten ten slotte de verwijzingen naar artikel 8.14 in de artikelen 8.23a, 8.24 en 8.71a vervallen.

ARTIKEL III (inwerkingtreding)

Wat betreft de inwerkingtreding wordt aangesloten bij een voor regelgeving vastgesteld vast verandermoment en wordt de gebruikelijke minimuminvoeringstermijn van twee maanden gehanteerd.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

M.G.J. Harbers