

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Wijziging Algemene wet bestuursrecht ter invoering beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State tegen besluiten m.b.t. luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en 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.

(Internetconsultatie van 17 juli tot en met 11 september 2023)

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt wijzigingen voor in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet luchtvaart. De wijzigingen maken beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluiten voor Schiphol en tegen luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven. Op dit moment is die rechtsbescherming bij de civiele rechter ondergebracht. Ook wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de luchthavenindeling- en verkeerbesluiten en bepaalde luchthavenbesluiten.

Het voornemen tot deze wijzigingen is vastgelegd in de Luchtvaartnota 2020-2050, omdat er draagvlak was onder met name bewonersorganisaties om de gang naar de bestuursrechter open te stellen. Met deze wijzigingen wordt invulling gegeven aan dit voornemen.

Wat is het doel?

Het doel van deze wetswijziging is om direct beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen de luchthavenindeling- en luchthavenverkeerbesluiten en luchthavenbesluiten. Op dit moment is dat niet mogelijk. Met het wetsvoorstel worden de besluiten met betrekking tot Schiphol, Lelystad, Rotterdam en Eindhoven verwijderd uit de negatieve lijst van de Awb. Hierdoor krijgen belanghebbenden de mogelijkheid om bij de bestuursrechter in plaats van bij de civiele rechter tegen deze besluiten in beroep te gaan.

Daarnaast wordt bepaald dat voor deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk is.

Tenslotte wordt bepaald dat op de voorbereiding van luchthavenbesluiten voor Schiphol, burgerluchthavens van nationale betekenis en luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Dat betekent dat in de voorbereidingsprocedures van deze besluiten of wijzigingen ervan aan een ieder de gelegenheid wordt geboden om een zienswijze in te dienen binnen een periode van 6 weken. In de Wet luchtvaart bedraagt de zienswijzetermijn op dit moment nog 4 weken. Hiermee wordt binnen de Wet luchtvaart eenduidigheid aangebracht in de voorbereidingsprocedures.

Voor wie is dit belangrijk?

- 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 Koninkrijksrelaties vanwege de systeemverantwoordelijkheid voor de Awb.
- 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.

Wat verandert er?

Het rechtssysteem wordt toegankelijker, laagdrempeliger, duidelijker en éénvormig voor alle luchthavens in Nederland.

De omwonenden, milieuorganisaties, bedrijven en andere belanghebbenden kunnen straks hun bezwaren en zorgen kenbaar maken bij de bestuursrechter. Hierdoor krijgen

zij meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming rondom de luchthavens.

Voor luchthavens en de overheid leidt instellen van het bestuursrecht tot:

- Beperking van langdurige juridische procedures;
- Een snellere rechtsgang en sneller duidelijkheid: formele rechtskracht van besluitvorming, hetgeen ontbreekt in het civiel recht.

Beroep bij de bestuursrechter in eerste en enige aanleg kan mogelijk leiden tot een beperkte toename van beroepszaken. Het betreft een beperkt aantal besluiten, zoals het Luchthavenindelingbesluit en Luchtverkeerbesluit voor Schiphol, luchthavenbesluiten voor Lelystad, Rotterdam, Eindhoven, en de vergunning voor burgermedegebruik voor de militaire luchthaven Eindhoven. Deze procedures duren in de regel één à twee jaar, waarbij de beroepschriften gezamenlijk worden behandeld. Hoewel de toename van het aantal zittingen beperkt wordt verwacht, kunnen ze omvangrijk zijn. De exacte omvang en effecten hangen af van de totstandkoming en wijziging van besluiten, evenals de politiek-bestuurlijke en omgevingsimpact.

De reacties

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 25 reacties ingediend, hiervan zijn er 23 openbaar. Indieners zijn:

- **Particulieren of belangenverenigingen van particulieren**, waaronder: Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (SATL), Vereniging Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast (BTV) (ca 72 % van de reacties);
- **Overheden** (ca 12 % van de reacties); Gemeente Rotterdam, Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), Provincie Zuid-Holland;
- **Overig** (ca 16 % van de reacties); Nederlandse orde van advocaten, Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS), MOBilisation for the Environment, Maatschappelijke Raad Schiphol, % van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

De belangrijkste opmerkingen betreffen de volgende onderwerpen:

- Het overgrote deel van de partijen is van mening dat met deze wetswijziging een belangrijke stap vooruit wordt gezet en meer eenheid brengt in de rechtsbescherming;
- Wel worden er hier en daar nog wat kanttekeningen geplaatst en vragen gesteld, met name met betrekking tot de inwerkingtreding van de wetswijziging.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst, aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

- Met de wetswijziging is een effectieve en onafhankelijke geschillenbeslechting gegarandeerd en wordt het belang van de rechtsbescherming gediend;
- Het is een schending van de Europeesrechtelijke bepalingen geweest dat deze situatie heeft kunnen ontstaan en daarna zo lang heeft kunnen voortbestaan;
- Het is de hoogste tijd dat dit gaat gebeuren. De burgers hebben jarenlang overlast moeten verdragen zonder enige vorm van wettelijk verweer te hebben;
- Zeker in het luchtvaartdossier is een onafhankelijk oordeel essentieel;
- Laat dit niet de laatste stap zijn die gezet wordt, maar de allereerst noodzakelijke;
- Er blijven nog wel zorgen rond de gang van zaken tot nu toe en over de periode tot het van kracht worden van de voorgestelde wetswijziging;
- Laat de wetswijziging in werking treden vóórdat het besluit tot wijziging van het luchthavenbesluit Lelystad 2015 en het komend luchthavenbesluit voor Rotterdam The Hague Airport definitief wordt genomen.

3. Reactie in hoofdpijnen van het ministerie

Schending van de Europeesrechtelijke bepalingen

In haar reactie op de internetconsultatie verwijst Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen (hierna: SATL) naar de klacht die zij in 2019 heeft ingediend bij de Europese Commissie (hierna: Commissie). De Commissie heeft de klacht van SATL dat er sprake is van schending van Europeesrechtelijke bepalingen in een informele procedure, een zogeheten EU Pilot, aan de Nederlandse regering voorgelegd.

Om inzicht te krijgen in de kosten die burgers en rechtspersonen die algemene en collectieve belangen behartigen in een civiele procedure dienen te maken en om daarna te kunnen oordelen of deze kosten niet buitensporig kostbaar zijn, heeft de Commissie een aantal vragen aan de Nederlandse regering gesteld. Deze vragen zijn door de Nederlandse regering beantwoord. In de beantwoording onderstreept de Nederlandse regering dat het – binnen de grenzen van de MER-richtlijn – tot de nationale procesautonomie behoort om in bepaalde gevallen te kiezen voor een civiele rechtsgang. Na beantwoording van de vragen van de Commissie over de hoogte van de proceskosten, de mogelijkheden van rechtsbijstand en van gesubsidieerde rechtshulp, concludeert de Nederlandse regering dat de met een civiele procedure samenhangende proceskosten niet buitengewoon kostbaar zijn waardoor die kosten betrokken rechtzoekenden dan ook niet zullen afhouden van de handhaving van hun rechten.

Op 26 november 2019 is bekend geworden dat de Commissie het antwoord van de Nederlandse regering op die vragen op basis van de beschikbare informatie heeft aanvaard. De Commissie heeft daarop deze EU Pilot procedure gesloten.¹ Van strijd met het gemeenschapsrecht op dit punt is niet gebleken.

Overgangsrecht

Het vigerende luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad is gepubliceerd in het Staatsblad van 31 maart 2015² en op 1 april 2015 in werking getreden. Vanaf dat moment stond ook, conform de toenmalige wens van de Tweede Kamer, rechtsbescherming middels de civiele rechter open. Een specifieke regeling om dit

¹ Kamerstukken II 2019/20, 29 383, nr. 342. De beantwoording van de vragen door de Nederlandse regering is opgenomen in de bijlage bij dit kamerstuk.

² Staatsblad 2015, 130.

besluit, jaren na de inwerkingtreding daarvan, in afwijking van artikel 11:3 van de Awb alsnog open te stellen voor beroep bij de bestuursrechter wordt niet opportuun geacht.

Voor wat betreft het komende gewijzigde luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad geldt dat de voorhangprocedure nog niet is afgerond. Ook voor een nieuw vast te stellen luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam³ geldt dat het ontwerp hiervoor moet worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt voordat de betreffende luchthavenbesluiten zijn vastgesteld, zal tegen deze luchthavenbesluiten ook beroep openstaan. Het is de inzet van het ministerie dat deze wetswijziging van kracht wordt vóór de vaststelling van nieuwe luchthavenbesluiten.

4. Vervolgproces

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Nadat de Raad van State advies heeft gegeven (en uitgaande van een positief advies), zal het wetsvoorstel worden aangeboden aan de Tweede Kamer. Wanneer het wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen kan publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad plaatsvinden en kan de wet in werking treden. Het is de inzet van het ministerie dat deze wetswijziging van kracht wordt vóór de vaststelling van nieuwe luchthavenbesluiten.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 31 936, nr. 1135.