

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 die 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 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 8.71 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.

C

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

Artikel 2.44 (Wet luchtvaart), onder M, van de Invoeringswet Omgevingswet komt te luiden:

M

Artikel 8.24 komt te luiden:

Artikel 8.24

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.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

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.M. de Jonge

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

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 dienden 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 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-

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.

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

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. 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. 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. 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 2012 tot wijziging van de Wet luchtvaart met betrekking tot de gevolgen van buitenlandse luchthavens voor de 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

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).

⁸ Stb. 2012, 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).

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 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.

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.

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.

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 burgerluchthavens van nationale betekenis	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 burgerluchthavens van regionale betekenis	8.43, eerste lid	provinciale verordening	ja, ABRvS in eerste en enige aanleg	nee
Luchthavenregelingen burgerluchthavens van regionale betekenis	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.

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 Luchtvaartnota 2020-2050¹⁵ 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 uniforme 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 artikelen ongewijzigd. Op grond van de artikelen 8.14, 8.24, 8.71 en 10.18 van de Wlv geldt toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb dan ook voor wijzigingen van deze besluiten.

2. Doel en achtergrond

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.

Het LIB en het LVB voor Schiphol, de luchthavenbesluiten voor de 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 veroorzaken¹⁸, 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.¹⁹ 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 uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4.²⁰

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

¹⁸ Voor het LIB is het opnemen van een dergelijke grenswaarde verplicht (artikel 8.17, vijfde lid, onderdeel c, van de Wet luchtvaart). Bij luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis (artikel 8.44, derde lid, van de Wet luchtvaart) en voor militaire luchthavens (artikel 10.12, tweede lid, van de Wet luchtvaart) betreft dit een 'kan-bepaling'.

¹⁹ Zie Bijlage V, onderdeel J7, bij het Omgevingsbesluit.

²⁰ 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 uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

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.²¹

Uit de verkenningsfase van de Luchtvaartnota 2020-2050 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.

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 vertragende 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 echter gewenst.

3. Inhoud wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel worden het LIB en het LVB voor Schiphol, de luchthavenbesluiten

²¹ Artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

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.²² 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 uniforme 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

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. 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 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 is dit wijzigingsbesluit nog niet in werking treden op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, te weten 1 januari 2024.

4.2 Toekomstige reparatiewetgeving 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)²³ over toegang tot de rechter in bepaalde

²² Artikel 1 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

²³ HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

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 lijkt 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 door het kabinet een wetsvoorstel in (internet)consultatie gebracht 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 en adviezen van onder andere de ABRvS en de Raad voor de rechtspraak (RvdR) wordt in het kader van dat reparatiewetsvoorstel ook gekeken naar (de omvang van) de kring van inspraakgerechtigden bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 van de Awb bij Aarhus-besluiten. Aangezien luchthavenbesluiten Aarhusbesluiten kunnen zijn, zal dat reparatiewetsvoorstel ook betrekking hebben op luchthavenbesluiten waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft.

Het reparatiewetsvoorstel n.a.v. het 'Varkens in Nood'-arrest wordt thans gereed gemaakt om zo spoedig mogelijk voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State te worden voorgelegd.

4.3 Vangnetregeling Omgevingswet

In artikel 1.2 van de op 1 januari 2024 in werking getreden Vangnetregeling Omgevingswet²⁴ is een tijdelijke voorziening opgenomen die zorgt voor behoud van de (correcte) verwijzingen naar de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wlv in artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb. Deze voorziening was nodig omdat artikel 2.2, onderdeel B, onder 1, onder b, van de Invoeringswet Omgevingswet abusievelijk niet van inwerkingtreding per 1 januari 2024 was uitgezonderd.²⁵ Dit specifieke onderdeel uit de Invoeringswet Omgevingswet schrapt de verwijzing naar artikel 8.4 van de Wlv en introduceert een verwijzing naar het (nog) niet bestaande eerste lid van artikel 8.15 van de Wlv in artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb. Deze wijziging van artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb is nog gestoeld op het bestaande uitgangspunt dat een toekomstig luchthavenbesluit voor Schiphol, als bedoeld in artikel 8.15, eerste lid, van de Wlv (nieuw) niet vatbaar moet zijn voor bestuursrechtelijk beroep. De wijziging behoorde pas in werking te treden op het moment dat de daarmee corresponderende onderdelen D en G van artikel 2.44 van

²⁴ Stcrt. 2023, 32876.

²⁵ Staatsblad 2023, 113.

de Invoeringswet Omgevingswet in werking treden. De meeste onderdelen van dit artikel treden pas in werking op het moment dat de instructieregels over ruimtelijke beperkingen in beperkingengebieden in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden ingevoegd (zie paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting).

Het gevolg van de inwerkingtreding van artikel 2.2, onderdeel B, onder 1, onder b, van de Invoeringswet Omgevingswet zou zijn dat al vanaf 1 januari 2024 tegen een wijziging van het LIB²⁶ bestuursrechtelijk beroep open zou staan. In afwijking van het uitgangspunt in de Wlv voor dergelijke besluiten zou dit beroep ook twee instanties omvatten omdat artikel 8.4 van de Wlv niet in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb is vermeld. De tijdelijke voorziening in artikel 1.2 van de Vangnetregeling Omgevingswet voorkomt dat bij dergelijke besluiten onbedoeld per 1 januari 2024 een bestuursrechtelijke beroepsmogelijkheid in twee instanties zou ontstaan.

Dit wetsvoorstel bevat een definitieve voorziening op het niveau van de formele wet voor hetgeen tijdelijk is geregeld in genoemde bepaling van de Vangnetregeling Omgevingswet. Dit wetsvoorstel voorziet alsnog (expliciet) in het openstellen van bestuursrechtelijk beroep tegen het LIB, waarbij tevens wordt geregeld dat dit beroep in eerste en enige aanleg open staat bij de ABRvS.

5. Effecten

Artikel I (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, 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

²⁶ Hoewel in artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb wordt verwezen naar artikel 8.15, eerste lid, van de Wlv, terwijl dit artikel op dit moment nog geen leden kent, zou deze vermelding wellicht wel toereikend zijn om beroep tegen het LVB uit te sluiten. Om reden van duidelijkheid is hiervoor in artikel 1.2 van de Vangnetregeling toch een tijdelijke voorziening opgenomen.

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 van de Awb opgenomen procedurevoorschriften worden in de praktijk toegepast.

6. Advies en consultatie

Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (extra) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Gelet op de inhoud van het wetsvoorstel is in overleg met de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Militaire Luchtvaart Autoriteit afgezien van het van uitvoeren van een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets).

Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is vanaf 17 juli 2023 tot en met 11 september 2023 in internetconsultatie geweest. Op de internetconsultatie zijn 25 reacties binnengekomen. Op verzoek hebben ook de RvdR en de ABRvS schriftelijk gereageerd op het wetsvoorstel. In vrijwel alle reacties wordt het doel van de wetswijziging positief ontvangen.

De Rechtspraak hanteert als algemeen uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties. Gezien het feit dat – zoals hiervoor gemeld – wordt aangesloten bij een reeds bestaande rechtsmachtverdeling, namelijk beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS, kan de RvdR zich vinden in de hier gemaakte keuze. Het wetsvoorstel geeft de RvdR geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en leidt volgens de RvdR naar verwachting niet tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak. Uit de reactie van de ABRvS blijkt dat ook zij de strekking van het wetsvoorstel tot meer uniformiteit in de rechtsbescherming onderschrijft. De ABRvS verwacht wel dat het wetsvoorstel leidt tot een aanzienlijke toename van de inzet van medewerkers en staatsraden, omdat tegen de betreffende besluiten naar verwachting in beroep zal worden opgekomen door zowel omwonenden, maatschappelijke organisaties, milieugroepen en lokale overheden.

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 klacht bestond eruit dat een beroep tegen het luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad uitsluitend bij de civiele rechter kon worden ingesteld. Een dergelijk beroep zou daardoor buitengewoon kostbaar zijn, hetgeen onverenigbaar zou zijn met artikel 11, vierde lid, van de MER-richtlijn.²⁷ Uit het feit dat de Commissie naar aanleiding van deze klacht vragen heeft gesteld aan de Nederlandse regering, leidt SATL af dat het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter tegen de in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting omschreven besluiten in strijd is het Europees recht.

De Commissie heeft de klacht van SATL 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.²⁸ Van strijd met het gemeenschapsrecht op dit punt is niet gebleken.

Verder wordt in enkele reacties op de internetconsultatie (SATL, Mobilisation for the Environment en de vereniging Bewoners Tegen Vliegtuigoverlast Rotterdam Airport) aandacht gevraagd voor het overgangsrecht in relatie tot het vigerende en komende (gewijzigde) luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad en het nieuwe luchthavenbesluit voor de luchthaven Rotterdam.

In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting is reeds gewezen op artikel 11:3 van de Awb en op de eerbiedigende werking die van deze overgangsrechtelijke bepaling uitgaat. Het vigerende luchthavenbesluit voor de luchthaven Lelystad is gepubliceerd in het Staatsblad van 31 maart 2015²⁹ 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 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.

²⁷ Richtlijn (EU) 2011/92 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26/1).

²⁸ 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.

²⁹ Staatsblad 2015, 130.

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 Rotterdam³⁰ 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.

Ten slotte heeft de Vereniging Bewoners tegen Vliegtuigoverlast Rotterdam Airport een opmerking gemaakt over de onduidelijke implicaties van de zinsnede '*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*', zoals deze is opgenomen in artikel I, onderdeel A. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

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.

Enige uitzondering daarop vormt de laatste zinsnede bij het voorgestelde onderdeel b. Uit deze zinsnede volgt dat een besluit tot wijziging van een luchthavenbesluit die alleen strekt tot aanpassing van dat besluit aan het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet zonder dat dit ruimtelijke consequenties heeft, niet appellabel is. Deze zinsnede is ingevoegd bij de inwerkingtreding van artikel 2.2, onderdeel B, van de Invoeringswet Omgevingswet en heeft uitsluitend betrekking op technische aanpassingen van luchthavenbesluiten, zoals bijvoorbeeld het besluit van 11 maart 2021³¹ en artikel XI van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2023³². Deze wijzigingen strekken uitsluitend tot aanpassing aan de omgevingsregelgeving en hebben daarmee geen ruimtelijke consequenties.³³ Het valt niet uit te sluiten dat luchthavenbesluiten in de toekomst nogmaals worden aangepast aan de omgevingsregelgeving, op een wijze vergelijkbaar met de hiervoor genoemde besluiten uit 2021 en 2023. Wanneer in dat geval ruimtelijke consequenties ontbreken, zal een wijziging van het luchthavenbesluit niet appellabel zijn. Indien een wijziging van een luchthavenbesluit wel ruimtelijke consequenties heeft, zal een wijzigingsbesluit uiteraard wel appellabel zijn.

Onderdeel B

Artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb bepaalt tegen welke besluiten beroep in één instantie

³⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 31 936, nr. 1135.

³¹ Besluit van 11 maart 2021 tot technische aanpassing van enige algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot burgerluchthavens, militaire luchthavens en buitenlandse luchtvaartterreinen in verband met de invoering van de Omgevingswet (Staatsblad 2021, 190).

³² Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 (Staatsblad 2023, 298).

³³ Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 353.

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)

Dit artikel past 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.

Artikel III (wijziging Invoeringswet Omgevingswet)

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de krachtens die wet vastgestelde uitvoeringsregelgeving alsmede de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Met de artikelen 2.44 en 2.44a van Invoeringswet Omgevingswet is de Wlv gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een aantal onderdelen van artikel 2.44 van de Invoeringswet Omgevingswet is echter niet op 1 januari 2024 in werking getreden. De reden hiervoor is dat de instructieregels over ruimtelijke beperkingen in beperkingengebieden pas op termijn via een apart wijzigingsbesluit een plaats zullen krijgen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit wijzigingsbesluit was op 1 januari 2024 nog niet gereed. Met deze wijziging hangt ook de wijziging van paragraaf 8.3.1. van de Wlv samen waarin (onder andere) wordt geregeld dat voor de luchthaven Schiphol een luchthavenbesluit zal worden vastgesteld, in plaats van het huidige LIB en LVB. In artikel 2.44, onder M, van de Invoeringswet Omgevingswet was in de nieuwe formulering van artikel 8.24 van de Wlv voor het luchthavenbesluit voor Schiphol nog de oude zienswijzeprocedure opgenomen. Met het onderhavige wijzigingsartikel wordt voorgesteld dit artikel te wijzigen zodat artikel 8.24 van de Wlv, wanneer artikel 2.44, onder M, van de Invoeringswet Omgevingswet op enig moment in werking treedt, qua inhoud en terminologie aansluit bij de overige voorbereidingsbepalingen in de Wlv, waarin wordt verwezen naar afdeling 3.4 van de Awb.

ARTIKEL IV (inwerkingtreding)

In dit artikel is bepaald dat dit wetsvoorstel, wanneer dit tot wet is verheven, in werking zal treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten. De reden hiervoor is dat de mogelijkheid van bestuursrechtelijk beroep bij voorkeur ook geldt ten aanzien van de luchthavenbesluiten die in voorbereiding zijn of waarvan het ontwerp reeds is voorgehangen. Aansluiten bij een vast verandermoment zou mogelijk leiden tot aanmerkelijke ongewenste private en publieke nadelen.

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

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

M.G.J. Harbers