

Vergaderjaar 2024–2025

36 581

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 en in verband met het corrigeren van een verwijzing

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 december 2024

Deze nota is vastgesteld en ingediend mede namens de Staatssecretaris van Defensie, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel¹ en ik dank de leden voor hun inbreng. Hierna ga ik in op de vragen die in het verslag worden gesteld, waarbij ik de volgorde van het verslag zal aanhouden. Ik hoop dat met onderstaande reactie uw vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord zodat de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende is voorbereid.

Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben tevens kennisgenomen van de inspraakreacties en het advies van de Raad van State en hebben, gezien de beantwoording, op dit moment geen vervolgvragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven het belang van een uniforme rechtsgang. Deze leden hebben hierover wel nog enkele aanvullende vragen.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 581, nr. 5.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beoogde wetswijziging en de bijgevoegde documenten en reacties. Zij hebben hierover nog een tweetal vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, en hebben hierover de volgende vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie lezen dat op dit moment de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming niet openstaat, maar rechtsbescherming via de civiele rechter wel. Dit heeft onder andere als nadeel dat de gang naar de civiele rechter als minder laagdrempelig wordt ervaren. Deze leden vragen waarom de gang naar de civiele rechter als minder laagdrempelig wordt ervaren.

In een civiele procedure met betrekking tot besluiten over luchthavens waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, is procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht, terwijl dit in een bestuursrechtelijke procedure niet het geval is. In een bestuursrechtelijke procedure kan een burger of maatschappelijke organisatie die het recht heeft om in beroep te gaan, zich laten vertegenwoordigen door een zelfgekozen persoon, bijvoorbeeld een jurist, of ervoor kiezen zich niet te laten vertegenwoordigen en de processtukken zelf op te stellen en zelf ter zitting het woord te voeren. Daarnaast lopen burgers (natuurlijke personen) in een bestuursrechtelijke procedure niet het risico om te worden veroordeeld tot het betalen van de proceskosten van het bestuursorgaan (behoudens bij kennelijk onredelijk gebruik van het procesrecht)². Dit alles maakt dat een civielrechtelijke procedure als hoogdrempeliger wordt ervaren.

De leden van de NSC-fractie vragen om een toelichting waarom er indertijd voor is gekozen om voor sommige besluiten en regelingen wel de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden en voor andere besluiten niet.

De leden van de NSC-fractie vragen of overwogen is om ervoor te kiezen om de rechtsgang in eerste aanleg te beleggen bij de regionale bestuursrechter en in tweede aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Indien ja, vragen deze leden om een toelichting waarom daar niet voor gekozen is. Voorts vragen deze leden welke voor- en nadelen de regering bij dit alternatief ziet. De leden van de NSC-fractie vragen om een reflectie hoe dit wetsvoorstel zich rijmt met artikel 21 van de Grondwet.

De hoofdregel in het bestuursrecht is beroep bij de rechter in twee instanties, waaraan een bestuurlijke voorprocedure vooraf gaat. In veel domeinen van het bestuursrecht bestaat de bestuurlijke voorprocedure uit de bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan zelf en, in het omgevingsrecht vaak, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met de zienswijze-

² Artikel 8:75, eerste lid, derde zin, Awb.

procedure die begint met publicatie van een ontwerpbesluit van het bestuursorgaan.³

In het kader van het eerder door de Staten-Generaal aanvaarde en in 2003 in werking getreden hoofdstuk over Schiphol in de Wet luchtvaart (de zgn. Schipholwet) is destijds op verzoek van de Tweede Kamer besloten geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk te maken tegen het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De Tweede Kamer vond dat bij deze besluiten moet worden uitgegaan van het primaat van de politiek.⁴ Met het oog op de politieke gevoeligheid is ook bepaald dat de ontwerpbesluiten voorafgaand aan de vaststelling worden voorgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal (voorhangprocedure). Als gevolg hiervan worden deze besluiten en wijzigingen daarvan sinds 2003 vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Tegen dit besluit in de vorm van een AMvB kan niet worden opgekomen bij de bestuursrechter, nu dat expliciet is uitgesloten. Het (destijds) uitsluiten van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, laat echter onverlet dat daarmee juridisch tegelijkertijd de gang naar de civiele rechter is opengezet voor belanghebbenden die menen dat zo'n AMvB als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

Voor de luchthavenbesluiten en -regelingen voor de andere burgerluchthavens van nationale betekenis en de militaire luchthavens is in het wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (Rbml) destijds – in lijn met de Schipholwet – voorgesteld geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden. Tijdens de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel achtte de Tweede Kamer deze algehele uitsluiting van rechtsbescherming bij de bestuursrechter echter niet wenselijk, mede gelet op het algemene uitgangspunt dat tegen omgevingsrechtelijke besluiten rechtsbescherming bij die rechter openstaat.⁵ Door middel van een amendement⁶, dat later met een wetswijziging nader is geconcretiseerd⁷, is uiteindelijk voor de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (inclusief de vergunning voor burgermedegebruik van die luchthaven) toch aangesloten bij de uitsluiting van rechtsbescherming bij de bestuursrechter (in lijn met de Schipholwet) omdat deze luchthavens deels dezelfde markt van herkomst- en bestemmingsverkeer bedienen als Schiphol en een eenduidig regime voor deze luchthavens van belang werd geacht. Voor de overige luchthavenbesluiten en -regelingen staat sinds de inwerkingtreding van Rbml wel bestuursrechtelijk beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) open.

In de overige regelgeving voor luchthavens is al lange tijd geregeld dat beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij de ABRvS. Vóór

³ Ten aanzien van de besluiten over luchthavens waarop het wetsvoorstel betrekking heeft geldt dat deze op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat dan wel de Minister van Defensie (in geval van de militaire luchthaven Eindhoven) bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De vergunning voor burgermedegebruik van de militaire luchthaven Eindhoven wordt door de Minister van Defensie verleend.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag wel in beroep in eerste en -enige aanleg bij de ABRvS.

⁵ Zie o.a. de toelichting bij het (aangenomen) tweede nader gewijzigd amendement van de leden Tang en Van der Staaij (Kamerstukken II 2007/08, 30 452, nr. 43).

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 30 452, nr. 44. Dit subamendement, tezamen met het in voetnoot 5 aangehaalde gewijzigd amendement, heeft geleid tot de beschreven systematiek van rechtsbescherming.

⁷ Artikelen 2.3.4, onderdeel A, en 3.3 van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144).

de inwerkingtreding van de Schipholwet in 2003 en Rbml in 2009 als onderdeel van de Wet luchtvaart, was dit ook al zo bepaald in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Luchtvaartwet. Ook voor andere besluiten met een planologisch karakter, zoals voorheen een bestemmingsplan en een tracébesluit en thans in de Omgevingswet het omgevingsplan en het projectbesluit, was en is dit het geval. De reden hiervan is dat het oordeel over de rechtmatigheid van deze besluiten voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van vervolgbesluiten, zoals vergunningen en ontheffingen. Het voorkomen van materiële onzekerheid over deze vervolgbesluiten rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één rechterlijke instantie, en sluit dus aan bij de procedure die geldt voor vergelijkbare besluiten. Hierdoor wordt eerder rechtszekerheid verkregen.⁸

Artikel 21 van de Grondwet bepaalt dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om tegen het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (inclusief de vergunning voor burgermedegebruik van die luchthaven) beroep bij de ABRvS in plaats van bij de civiele rechter in te stellen en hierover een uitspraak te krijgen. De ABRvS als hoogste, algemene bestuursrechter heeft grote kennis van omgevingsrechtelijke zaken en tevens wordt uniformering van de rechtsgang bereikt. Doordat de drempel voor een procedure bij de rechter daarmee iets lager wordt, draagt dit voorstel bij aan de invulling van de zorg van de overheid, bedoeld in artikel 21 Grondwet.

Vorbereidingsprocedures

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de voorhangprocedures voor de verschillende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft, in de Wet luchtvaart geregeld zijn. Kan de regering per AMvB aangeven hoe het proces en de timing van de voorhangprocedure eruitziet? Tevens vragen deze leden om een toelichting welke gevolgen dit wetsvoorstel daarvoor heeft.

Het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis zijn algemene maatregelen van bestuur waarvoor op grond van de artikelen 8.13, 8.14, 8.24 en 8.71 van de Wet luchtvaart een voorhangprocedure bij beide Kamers van de Staten-Generaal geldt.⁹ De voorhangprocedure start tegelijk met de zienswijzeprocedure. Voor de zienswijzeprocedure wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de UOV van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Hierbij geldt dan een termijn van zes weken voor het naar voren brengen van een zienswijze, ook voor het LVB en LIB, net zoals dat al het geval is voor luchthavens van nationale betekenis. De duur van de voorhangprocedure hangt af van de wijze van behandeling door de Kamers. Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de voorhangprocedure.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

⁹ De hier aangehaalde voorhangprocedures betreffen een vorm van gecontroleerde delegatie. Dit houdt in dat voorschriften bij lagere regeling kunnen worden vastgesteld maar dat een ontwerp daarvan ter kennis van het parlement wordt gebracht. Het parlement moet dan enige tijd in de gelegenheid worden gesteld opmerkingen over het ontwerp te maken en daarover met de betrokken bewindspersoon van gedachten te wisselen (zie verder de toelichting bij aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Doel en achtergrond

De leden van de NSC-fractie vragen de regering in kaart te brengen in hoeverre de gang naar de civiele rechter na dit wetsvoorstel voor de betreffende besluiten en regelingen nog open blijft. Kan de regering voorbeelden geven van gevallen waarin omwonenden een zaak over een nieuw luchthaven(verkeer)besluit of -regeling bij de civiele rechter aanhangig kunnen maken? Kan de regering aangeven hoe onder het nieuwe bestel handhaving van luchthaven(verkeer)besluiten of -regelingen via de rechter afgedwongen kan worden? Zou een zaak zoals de RBV-zaak ook onder het nieuwe bestel plaats hebben kunnen vinden?

Hoofregel is dat de civiele rechter een eiser niet-ontvankelijk verklaart als er ten aanzien van een geschil een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat.¹⁰ Na inwerkingtreding van de voorgestelde wetwijziging zal een inhoudelijk oordeel over de (on)rechtmatigheid van de hiervoor genoemde besluiten dan ook door de ABRvS worden gegeven.

Indien na inwerkingtreding van de voorgestelde wetwijziging tegen de hiervoor genoemde besluiten beroep bij de ABRvS wordt ingesteld binnen de beroepstermijn van zes weken na vaststelling van het besluit en de ABRvS een uitspraak doet waarbij het besluit niet wordt vernietigd, krijgt het besluit formele rechtskracht. Ook indien geen (tijdig) beroep wordt ingesteld krijgt het besluit formele rechtskracht. Dit betekent dat het besluit zowel voor wat betreft de inhoud als de totstandkoming rechtmatig wordt geacht.¹¹ Alleen in een beroep bij de bestuursrechter tegen een (vervolg)besluit dat mede zijn grondslag vindt in (een wijziging van) het LVB, LIB of een luchthavenbesluit, kunnen dan nog mogelijk evidente gebreken in dat grondslaggevend besluit door middel van de zogenaamde exceptieve toetsing¹² aan de orde worden gesteld.

De rechtspraak heeft de leer van de formele rechtskracht ontwikkeld om tegenstrijdige uitspraken bij de civiele en de bestuursrechter te voorkomen en voorts om een doelmatige taakverdeling tussen de civiele en de bestuursrechter te creëren. Daarbij dient de leer van de formele rechtskracht ook de rechtszekerheid: de bij het besluit betrokken partijen moeten er op enig moment op kunnen vertrouwen dat een besluit rechtmatig is. Een vordering bij de civiele rechter dat bijvoorbeeld een luchthavenverkeerbesluit onrechtmatig is, zal worden afgewezen indien de ABRvS heeft geoordeeld dat het besluit rechtmatig is of van de mogelijkheid tot een bestuursrechtelijke rechtsgang geen gebruik is gemaakt.

Voor de vraag of de rechtsgang naar de civiele rechter openstaat, is bepalend of voor rechtzoekende individuen een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat waarin zij voor hun individuele belangen kunnen opkomen. Als het antwoord daarop «ja» is, volgt in principe een niet-ontvankelijkheidsverklaring bij de civiele rechter.

Een uitzondering bestaat wanneer het bewandelen van de bestuursrechtelijke rechtsgang onredelijk bezwarend is¹³ of in de praktijk niet daadwerkelijk beschikbaar en effectief is. In dat geval ziet de civiele rechter als

¹⁰ HR 25 november 1977, ECLI:NL:HR:1977:AC6111 (Plassenschap Loosdrecht).

¹¹ HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9347 (Heesch/Van den Akker).

¹² Toetsing van de rechtmatigheid van het grondslaggevend besluit in een geschil over een voor beroep vatbaar besluit.

¹³ HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbbergen).

restrechter aanleiding om toch rechtsbescherming te bieden. Ook blijft de gang naar de civiele rechter openstaan voor vorderingen gebaseerd op een feitelijk handelen of nalaten van de Staat.¹⁴

Of de civiele rechter nog een inhoudelijk oordeel zal kunnen vellen over een geschil over een besluit waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, hangt dus af van de specifieke inhoud van de vordering en de vraag of hiervoor een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter open staat.

In de zaak van de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) baseerde de Stichting haar vordering tegen de Staat op onrechtmatig handelen van de Staat. Dit onrechtmatig handelen bestond volgens de Stichting erin dat de Staat disproportioneel veel mensen blootstelt aan ernstige hinder en slaapverstoring door luchtverkeer van en naar Schiphol. De rechtbank oordeelde in die zaak dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidshinder rond Schiphol onvoldoende te handhaven en door het beleid te baseren op onjuiste meetpunten.¹⁵

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is een vordering tegen de Staat uit onrechtmatige daad mogelijk voor zover het over iets anders gaat dan de (totstandkoming van de) besluiten zelf. De vordering moet dan een grondslag hebben in bijvoorbeeld een feitelijk handelen of nalaten door de Staat. Een vordering bij de civiele rechter is in beginsel niet mogelijk¹⁶ voor zover daarin de rechtmatigheid van concrete AMvB's aan de orde is. Daarvoor staat dan de gang naar de ABRvS open.

Voor de handhaving van het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten kan door een belanghebbende een handhavingsverzoek worden ingediend bij de Inspectie Leefomgeving en Transport; of ingeval het een militaire luchthaven betreft bij de Militaire Luchtvaart Autoriteit. Tegen een weigering om handhavend op te treden kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de ABRvS. Dit wordt met het wetsvoorstel niet gewijzigd.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om nader aan te geven hoe dit wetsvoorstel ervoor gaat zorgen dat de rechtsbescherming voor omwonenden beter wordt geborgd.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om beroep bij de bestuursrechter in te stellen tegen (een wijziging van) het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (inclusief de vergunning voor burgermedegebruik van die luchthaven). Dit is laagdrempeliger dan een civielrechtelijke procedure. Een bestuursrechtelijke procedure in één instantie is daarnaast sneller dan een civiele procedure waarbij meerdere instanties mogelijk zijn. Bijkomend voordeel is dat er hierdoor sneller duidelijkheid is over de rechtmatigheid van een besluit.

De leden van de BBB-fractie vragen in hoeverre personen die persoonlijk zelf geen hinder kunnen ondervinden, in beroep mogen gaan tegen

¹⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1749.

¹⁵ RBDHA 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

¹⁶ Dit geldt zowel voor individuen als voor stichtingen en verenigingen die op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek een rechtsovereenkomst willen instellen die mede strekt tot de bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen. Voor dergelijke rechtspersonen is bepalend of de individuen waarom het gaat zelf bij de bestuursrechter terecht kunnen (HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296).

besluiten. Ook vragen deze leden of een drempelverlaging van de mogelijkheid om in beroep te gaan niet leidt tot extra personeelstekort vanwege de naar verwachting te verwerken brieven en aanvragen.

Artikel 8:1 van de Awb bepaalt dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Onder belanghebbende wordt volgens artikel 1:2, eerste lid, van de Awb verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ook kan – op grond van tijdelijke jurisprudentie van de ABRvS, in afwachting van het reparatiewetsvoorstel naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest (zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting) – een niet-belanghebbende beroep instellen wanneer diegene gebruik heeft gemaakt van de thans bestaande wettelijke mogelijkheid om over een ontwerpbesluit een zienswijze naar voren te brengen.¹⁷

In de huidige jurisprudentie van de ABRvS speelt bij de invulling van het begrip «belanghebbende» in omgevingsrechtelijke besluiten het criterium «gevolgen van enige betekenis» een rol. Uitgangspunt is dat slechts degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die volgens een besluit toegestaan is, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit.¹⁸ Het criterium «gevolgen van enige betekenis» dient als correctie op dit uitgangspunt. In 2017 heeft de ABRvS geoordeeld dat indien het geluid van vliegtuigen ter plaatse van woningen van omwonenden duidelijk tot zeer duidelijk hoorbaar is, er gevolgen van enige betekenis kunnen worden aangenomen, ook indien er geen overschrijding van de geldende grenswaarden plaatsvindt.¹⁹ Op basis van de huidige stand van de jurisprudentie kan derhalve grofweg worden geconcludeerd dat uitsluitend personen die hinder ondervinden van een luchthavenbesluit als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

De Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie ontvangen en behandelen in de praktijk reeds veel brieven en zienswijzen over luchthavens en organiseren in het kader van de totstandkoming van de besluiten over luchthavens uitgebreide mogelijkheden voor burgerparticipatie. Het uitgangspunt is dat dit leidt tot verbetering van de besluitvorming. Voor zover deze vraag van de BBB-fractie mede betrekking heeft op de personele gevolgen voor de ABRvS wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de BBB-fractie in de paragraaf «Advies en consultatie».

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien dat met dit wetsvoorstel de bestuursrechtelijke rechtsgang wordt verkozen boven de civiele rechtsgang. Kan de regering uitgebreid toelichten of er een verschil is in de inhoudelijke toetsing van een zaak, afhankelijk van het type rechtsgang, en zo ja, welk verschil dit dan is? Als er verschillen zijn, kan de regering toelichten welke mogelijke gevolgen dat kan hebben voor burgers? Kan de regering bevestigen of de civiele rechtsgang met dit wetsvoorstel helemaal vervalt? In de toelichting bij het wetsvoorstel worden alleen de voordelen van het wetsvoorstel genoemd. Kan de regering uitleggen of er bij enig onderdeel van het wetsvoorstel nog mogelijke nadelen zijn voor burgers? Erkent de regering met het huidige wetsvoorstel dat rechtsbescherming en toegang tot het recht voor de burgers eerder niet goed was geborgd?

In het algemeen geldt dat de inhoudelijke rechtsbescherming bij de civiele rechter vergelijkbaar is met die bij de bestuursrechter. Ook de civiele

¹⁷ ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

¹⁸ ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271.

¹⁹ ABRvS 15 november 2017, ECLI: NL:RVS:2017:3126.

rechter kent een speedprocedure (kort geding) (vergelijk bestuursrechter: voorlopige voorziening) en kan oordelen dat een besluit onrechtmatig is en op die grond de uitvoering van een besluit verbieden (vergelijk bestuursrechter: besluit vernietigen). Uitspraken van de civiele rechter kunnen een verklaring voor recht inhouden (bijvoorbeeld dat een bepaald handelen onrechtmatig is) of een gebod, verbod of het toekennen van een schadevergoeding. Zo nodig kan de civiele rechter oordelen dat een bepaalde regel buiten toepassing moet blijven wegens strijd met een hogere rechtsregel.

De civiele rechter oordeelt ook over feitelijk handelen en nalaten. Voor dit handelen blijft de gang naar de civiele rechter bestaan. Voor de overheid, de luchthavens, burgers en maatschappelijke organisaties biedt de thans relatief snelle en goedkope bestuursrechtelijke procedure in één instantie voordelen ten opzichte van een civiele procedure. Bovendien sluit dit aan bij de rechtsgang die gebruikelijk openstaat tegen omgevingsrechtelijke besluiten. Van enig nadeel voor omwonenden door deze wetwijziging is geen sprake. Temeer omdat voor vorderingen met betrekking tot feitelijk handelen of nalaten de gang naar de civiele rechter open blijft staan.

De regering heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de civiele rechtsgang een volwaardige rechtsgang is. Zoals hiervoor reeds is gesteld vervalt met dit wetsvoorstel de civiele rechtsgang niet in zijn geheel. In de Luchtvaartnota 2020–2050²⁰ is destijds het voornemen opgenomen om voor het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten voor de burgerluchthavens van nationale betekenis Lelystad en Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven (inclusief de vergunning voor burgermedegebruik van die luchthaven) bestuursrechtelijk beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS open te stellen met als doel de beroepsmogelijkheid gelijk te trekken met die voor de andere luchthavenbesluiten en vergelijkbare omgevingsrechtelijke besluitvorming. Dit wetsvoorstel dient daartoe.

Effecten

Artikel I (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan aangeven wat het aantal beroepen concreet in de praktijk voor effecten kan hebben voor luchthavens, hoelang vertragingen zullen/kunnen worden van wijzigingen en welke mogelijke economische effecten dit heeft voor Nederland.

De leden van de BBB-fractie vragen of er een limiet aan het aantal beroepen is dat gedaan kan gaan worden, wanneer luchthavenbesluiten bijvoorbeeld frequent gewijzigd worden. Daarnaast vragen de leden van de BBB-fractie hoeveel extra kosten worden verwacht qua proceskosten die moeten worden uitgekeerd bij gegrond beroep.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om binnen zes weken na de vaststelling van een besluit beroep in te stellen bij de ABRvS. Binnen die termijn kan ook een voorlopige voorziening worden gevraagd om de inwerkingtreding van het besluit op te schorten. Het hangt vervolgens af van de termijn van behandeling door de ABRvS wanneer er een uitspraak zal zijn. Vervolgens hangt het van de inhoud van de uitspraak af wat de gevolgen voor de luchthavens en wat de economische effecten zullen zijn. Dit is niet op voorhand in generieke zin aan te geven, evenmin als de proceskosten die ermee gemoeid zullen zijn. De verwachting is dat de toename van het aantal beroepszaken beperkt zal zijn, omdat het gaat om een beperkt aantal afzonderlijke besluiten, deze besluiten voor langere tijd

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820.

geldig zullen zijn en niet frequent zullen worden gewijzigd, mede omdat de doorlooptijd van een wijziging enkele jaren bedraagt. Belanghebbenden kunnen tegen elk afzonderlijk besluit beroep instellen. Vooropgesteld moet worden dat personen die hinder ondervinden van een of meer besluiten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, toegang tot de rechter dienen te hebben. Een limiet op het aantal beroepen bij de ABRvS zou in dat geval slechts tot gevolg hebben dat na het bereiken van die limiet de civiele rechter (weer) bevoegd zou worden, hetgeen gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel niet wenselijk is. Los daarvan is limitering van het aantal beroepen een wezensvreemde figuur in ons bestuursrecht, waaraan tal van principiële en praktische nadelen zijn verbonden.

Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie merken op dat meerdere organisaties hebben aangegeven zich zorgen te maken dat er zal worden besloten over de komende ontwerp-luchthavenbesluiten van de luchthavens Lelystad en Rotterdam, voordat dit wetsvoorstel in werking treedt. Daarmee zou beroep bij de bestuursrechter bij deze besluiten nog niet mogelijk zijn. Kan worden gegarandeerd dat dit wetsvoorstel (bij voldoende politieke steun) tijdig in werking zal treden voor de komende ontwerp-luchthavenbesluiten van de luchthavens Lelystad en Rotterdam?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat het de inzet van de regering is om het wetsvoorstel in werking te laten treden, alvorens besluitvorming over ontwerp-luchthavenbesluiten van de luchthavens Lelystad en Rotterdam plaatsvindt. Kan de regering burgers garanderen dat niet definitief zal worden besloten over de genoemde ontwerpbesluiten, voordat dit nieuwe wetsvoorstel in werking treedt? Deze leden zijn van mening dat dit van groot belang is voor omwonenden van die luchthavens, die jarenlang onrecht is aangedaan.

Het is de bedoeling om de wetswijziging in werking te laten treden vóór de vaststelling van de in voorbereiding zijnde wijziging van het LVB en de (wijziging van de) luchthavenbesluiten voor Lelystad, Rotterdam en Eindhoven in 2025, zodat bestuursrechtelijk beroep tegen deze besluiten mogelijk is. Ik zal mij inspannen om de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden en afronden, al is dit ook afhankelijk van de medewerking van uw Kamer en de Eerste Kamer.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de ABRvS verwacht dat dit wetsvoorstel leidt tot een aanzienlijke toename van de inzet van medewerkers en staatsraden, omdat tegen de betreffende besluiten naar verwachting in beroep zal worden gekomen door zowel omwonenden, maatschappelijke organisaties en milieugroepen, als lokale overheden. Deze leden vragen hoe de regering hiernaar kijkt en of zij deze zorg bij de ABRvS op enige manier kan wegnemen.

De leden van de NSC-fractie vragen om een reactie van de regering op de door de ABRvS uitgesproken verwachting dat dit wetsvoorstel tot een aanzienlijke toename van de inzet van medewerkers en staatsraden zal leiden. Hierbij vragen deze leden ook om een inschatting van de omvang van deze aanzienlijke toename en of de regering acht dat de organisatie daar voldoende op is ingericht. Deze leden vragen ook welke gevolgen dit wetsvoorstel zal hebben voor de doorlooptijden bij de ABRvS. Ook vragen deze leden hoe de regering, in het licht van deze gevolgen voor de doorlooptijden bij de ABRvS, de redelijke termijn van Artikel 17 van de Grondwet gaat borgen.

De leden van de D66-fractie lezen in de reactie van de ABRvS dat het wetsvoorstel zal leiden tot een aanzienlijke toename van de inzet van medewerkers en staatsraden, omdat omwonenden, maatschappelijke organisaties en lokale overheden naar verwachting tegen de betreffende besluiten in beroep zullen gaan. Hoe zal hier rekening mee worden gehouden? Komt er, naast nieuwe taken, ook budget bij voor de ABRvS?

De leden van de BBB-fractie vragen de regering of zij kan aangeven wat voor concrete financiële consequenties het voor de ABRvS heeft als er een aanzienlijke toename van de inzet van medewerkers en staatsraden verwacht wordt. Waar zullen die financiële middelen vandaan komen om dit te dekken? Veranderen de prioriteiten van de werkzaamheden binnen de ABRvS met de groei van het aantal beroepen en ontvangen brieven?

De wetswijziging zal waarschijnlijk leiden tot een beperkte toename van het aantal beroepszaken. Op voorhand is echter niet aan te geven hoe groot die toename zal zijn. Ook de ABRvS kan dat niet. Zoals hiervoor gesteld is de verwachting dat de toename beperkt zal zijn, omdat het gaat om een beperkt aantal afzonderlijke besluiten, deze besluiten voor langere tijd geldig zullen zijn en niet frequent zullen worden gewijzigd, mede omdat de doorlooptijd van een wijziging enkele jaren bedraagt. De exacte omvang en verwachte effecten van het aantal beroepszaken is mede afhankelijk van de wijze van totstandkoming van het besluit, de inhoud en omvang daarvan, de politiek-bestuurlijke impact en de impact op de omgeving. De beroepen zullen voorts – normaal gesproken – gezamenlijk op zitting worden behandeld. De toename van het aantal zittingen zal dus beperkt zijn. De beroepschriften zelf kunnen mogelijk omvangrijk zijn en qua inzet van personeel bij de ABRvS een aanzienlijke werklast met zich brengen. Niettemin kunnen de ABRvS en de Raad voor de rechtspraak zich vinden in het wetsvoorstel, met een voorbehoud voor het geval de impact qua omvang van de zaken groot is. De ABRvS acht het in haar consultatiereactie positief dat het wetsvoorstel bijdraagt aan uniformering en aansluit bij de reguliere omgevingsrechtelijke besluitvorming en rechtsbescherming, zowel voor het wettelijk voorschrijven van de UOV als voor het beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat een groot deel van de inbreng via de internetconsultatie tevreden is met dit wetsvoorstel, maar tegelijkertijd erop wijst dat het geen goede zaak is dat al die jaren hiervoor sprake was van gebrekkige rechtsbescherming en moeilijkere toegang tot de rechter voor burgers. Daarnaast proberen velen aandacht te vragen van de regering voor het feit dat de luchtvaart al jaren zorgt voor aantasting van welzijn van burgers en wordt de regering gevraagd burgers beter te beschermen. Welke concrete maatregelen op korte termijn (binnen een jaar of twee) en lange termijn (binnen vier jaar) gaat de regering nemen om de leefomgeving en het welzijn van burgers beter te beschermen?

Bij zowel Schiphol als de (regionale) luchthavens van nationale betekenis wordt gewerkt aan nieuwe luchthaven(verkeer)besluiten. In die besluiten wordt invulling gegeven aan de ambities uit de Luchtvaartnota 2020–2050 om te sturen op een nieuwe balans tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de economische belangen van bereikbaarheid.

Specifiek voor Schiphol geldt dat het kabinet heeft afgesproken om de rechtsbescherming van de omwonenden van Schiphol te herstellen. Ook is afgesproken de geluidhinder rond Schiphol aan te pakken. Zoals in de

brief van 4 september 2024²¹ aan uw Kamer is aangegeven wordt er gewerkt aan de implementatie van een pakket met geluidreducerende maatregelen.

Dit pakket bestaat uit:

1. Inzet van stillere toestellen in de nacht (vrijwillige maatregel KLM): KLM gaat in de nacht stillere toestellen inzetten.
2. Tariefdifferentiatie: hierbij worden alle luchtvaartmaatschappijen gestimuleerd om met zo stil mogelijke vliegtuigen te vliegen op en van Schiphol.
3. Vlootvernieuwing door KLM en Transavia: zij committeren zich aan een snelle vlootvernieuwing in 2025.
4. Weren lawaaiige toestellen in de nacht: vliegtuigen moeten aan strengere geluidsnormen voldoen en dus stiller zijn om 's nachts (23:00–07:00 uur) te mogen starten of landen op Schiphol.
5. Maximumaantal nachtvluchten van 27.000 per jaar: thans mogen er nog 32.000 vliegtuigen per jaar in de nacht starten en landen op Schiphol.
6. Maximum totaal aantal vluchten van tussen 475.000 en 485.000 per jaar;

het definitieve aantal zal worden vastgesteld na de controle van de berekeningen, en kan daardoor nog wijzigen.

Met dit pakket wordt 17% van de totale geluidsdoelstelling van 20% uit het Actieplan omgevingslawaai Schiphol (2024–2029) gerealiseerd. Dat betekent dat er nog 3% resteert. Het kabinet heeft besloten om eerst het daadwerkelijke effect van het maatregelenpakket een jaar te monitoren. Daarna wordt besloten welke verdere stappen gezet moeten worden.

Voor de luchthavens van nationale betekenis wordt gewerkt aan nieuwe luchthavenbesluiten waarbij de ambitie uit de Luchtvaartnota om de negatieve gezondheidseffecten van luchtvaart op de omgeving terug te dringen wordt vormgegeven. Voor de militaire luchthaven Eindhoven inclusief het burgermedegebruik door tussenkomst van Eindhoven Airport is een wijziging van het Luchthavenbesluit Eindhoven in voorbereiding. De verwachting is dat de (wijziging van de) luchthavenbesluiten van Rotterdam The Hague Airport, Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport en Luchthaven Eindhoven in de komende twee jaar vastgesteld zullen worden.

Voor de langere termijn wordt gewerkt aan een nieuw stelsel voor vliegtuiggeluid.²² Dit stelsel zal op termijn gaan gelden voor Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis.

Overig

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het goed dat er met dit wetsvoorstel eindelijk een stap wordt gezet in het schrappen van uitzonderingen voor de luchtvaartsector en in betere rechtsbescherming van burgers. Deze leden zijn wel benieuwd in hoeverre de regering bereid is bestaande luchtvaartwetten en -regels tegen het licht te houden van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en VN-Resolutie 48/13, die een schoon, gezond en duurzaam milieu tot een universeel mensenrecht heeft verklaard. Is de regering bereid om de bestaande wet- en regelgeving rondom de luchtvaart daaraan de te toetsen en daar waar nodig een voorstel te doen voor aanpassingen? Zo nee, waarom niet?

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 665, nr. 517.

²² Kamerstukken II 2021/22, 29 665, nr. 432.

Nationale regelgeving, dus ook de luchtvaartregelgeving, moet altijd passen binnen de kaders die door internationale regelgeving worden gesteld. Ook in de komende wijziging van het LVB, het LIB en de luchthavenbesluiten worden de internationale regelgeving en recente rechterlijke uitspraken daarover in acht genomen. Een algehele herbeoordeling van de bestaande luchtvaartregelgeving is daarom niet opportuun.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener