



Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

'voor de kwaliteit van de leefomgeving'

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA den Haag

Betreft: Ernstige tekortkomingen in RBML en Besluit burgerluchthavens: rechtsbescherming niet geregeld

Eelde, 20-11-2008

Geachte volksvertegenwoordiger,

De Minister van V&W heeft per brief d.d. 3 november Tweede Kamervragen beantwoord inzake het ontwerp -Besluit burgerluchthavens. Op 18 oktober 2007 stemde uw Kamer in met het wetsvoorstel -RBML. Daarbij werd een amendement (No 43) aangenomen dat beoogt de rechtsbescherming te herstellen die aanvankelijk in artikel IV van het wetsvoorstel werd afgeschaft (door besluiten op basis van deze wet op de uitzonderingslijst van de Awb te plaatsen).

De Kamer heeft er vorig jaar bij de behandeling van het wetsvoorstel bij de Minister op aangedrongen gelijktijdig over de invulling van de decentralisatie van gedachte te wisselen. De minister heeft er echter de voorkeur aan gegeven deze onderwerpen te bespreken in het kader van de 'binnenkort' te verschijnen 'Luchthavennota'. Deze nota is herhaalde malen uitgesteld en heet inmiddels 'Luchtvaartnota'. Ook heeft de minister gewezen op de voorhangprocedure bij de AMvB waarbij uw Kamer de keuze wordt voorgelegd mbt de te decentraliseren vliegvelden. Op dit moment wordt wel de AMvB aan u voorgelegd, maar de luchtvaartnota is er nog steeds niet.

De decentralisatie, de overloop van Schiphol en de vormgeving van een nationaal luchthavensysteem zouden worden uitgewerkt in de luchtvaartnota. Over het daaraan ten grondslag liggende begrip 'luchthavensysteem' is –in opdracht van de regering – een rapport uitgebracht door de SEO¹. Hierin wordt geschetst welke mogelijkheden en beperkingen er zijn voor een samenhangend systeem. Daarbij wordt aangegeven dat in navolging van buitenlandse vliegvelden een samenwerking tussen Schiphol, Lelystad, Eindhoven en Rotterdam tot de mogelijkheden behoort. Luchthaven Eelde komt in dit rapport in het geheel niet voor. In het rapport van de 'Tafel van Alders' wordt aangesloten op het rapport van het SEO. Ook in het rapport Alders wordt Eelde in het geheel niet genoemd. Dat is niet verwonderlijk, vanwege de zeer bescheiden betekenis van vliegveld Eelde, het dunbevolkte achterland en de afstand tot de Randstad. Bovendien is vliegveld Eelde geen eigendom van Schiphol, maar wordt het door de regionale overheid en het Rijk met veel overheidsgeld in stand gehouden. Jaarlijks betalen de regionale overheden € 1 mln. vanwege het exploitatietekort en betaalt het Rijk (via de LVNL) plm. € 3,5 mln. voor de luchtverkeersleiding.

Het decentralisatiebeleid en de terugtrekking van het Rijk uit de regionale luchthavens -waaronder Eelde - is al in gang gezet met de nota RELUS uit 1998. Het Rijk heeft zijn aandelen overgedragen en

¹ Stichting Economisch Onderzoek (SEO) : Luchthavensystemen, publicatienummer 980, 14-12-2007

Secretariaat	Woordvoerder	Postbank	
Postbus 47	J. Wittenberg	Gironummer 204082	
9765 ZG Paterswolde	050-3183360	Ver omwonenden Eelde	050-
4062465 www.vole.nl	te Eelde		
	email: info@vole.nl		

heeft toen ook de financiële bemoeienis met investeringen afgekocht.
De actuele situatie mbt Eelde is samengevat in de bijlage.

Op 3 november ontving u de 'Beantwoording van Kamervragen ontwerp -Besluit burgerluchthavens (VeW/DGLM-2008/1464, uw kenmerk 30452-46/2008D09635). Hierin wordt ingegaan op de vraag waarom de relatief kleine luchthaven Eelde een nationale betekenis wordt toegedicht. De minister antwoordt: "De luchthaven Eelde is in afwachting van discussie over zijn status, en mede op verzoek van uw Kamer, in het kader van de Luchtvaartnota in artikel 8.1. derde lid, tot luchthaven van nationale betekenis verklaard." (bedoeld zal zijn 8.1. derde lid van de RMBL)

De Minister volgt hier een **cirkelredenering**: bij de behandeling van het wetsvoorstel -RMBL verwijst de minister naar de discussie in het kader van de Luchtvaartnota en de AMvB en als de AMvB aan u wordt voorgelegd wordt geantwoord dat dit in de RMBL staat.

De Minister schrijft "in afwachting van discussie over zijn status", maar wacht dus niet af.

De Kamer krijgt geen antwoord op de inhoudelijk zeer relevante vraag naar de betekenis van vliegveld Eelde en andere regionale luchthavens. Dit is eens te meer een zeer ernstige zaak omdat de rechtsbescherming van de betrokkenen hiermee in het ongewisse blijft. Het wetsvoorstel -RBML dat thans bij de Eerste Kamer ligt is ten opzichte van de door de Tweede Kamer behandelde versie gewijzigd met betrekking tot –ondermeer - Artikel IV (wijziging bijlage Algemene wet bestuursrecht). Voor Eelde is van belang de uitzondering sub 3.b (verwijzend naar artikel 10.28 eerste lid van de Wet luchtvaart). Toegang tot de bestuursrechter en Raad van State vervalt bij vliegvelden als er "**ingeval voor burgerluchthavenluchtverkeer sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol**".

Dit is een wel erg vage en rekbare formulering. De vraag is of hiermee de toelichting van het Amendement No 43 /44 juist is vertaald in het wetsvoorstel dat thans bij de Eerste Kamer voorligt. Er zijn allerlei vage afspraken tussen marktpartijen (i.c. GAE en Schiphol) denkbaar die kunnen voldoen aan dit begrip 'samenwerking'. Het begrip 'samenwerking' wordt niet gedefinieerd en het is goed mogelijk dat de wettelijke rechtsbescherming hiermee in handen wordt gelegd van marktpartijen, die juist belang hebben bij het afschaffen van de rechtsbescherming. De Tweede of Eerste Kamer wordt niet meer betrokken bij deze afweging, terwijl Amendement No 43 toch beoogt dat bij besluiten op basis van de wet RBML de rechtsbescherming op basis van de Awb wordt gehandhaafd.

De vraag is ook of bovenstaande vage formulering de juridische toets der kritiek kan doorstaan, zeker gezien de mening van de RvS in zijn advies over het wetsvoorstel RBML: "*... wordt voorbijgegaan aan de ernstige bezwaren die uitsluiting van het beroep op de bestuursrechter oproept. Met name het luchthavenbesluit heeft belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke indeling in het gebied rondom de luchthaven en het woon- en leefklimaat van degenen die in de buurt van de luchthaven wonen.*"

Wellicht kan er nog begrip worden opgebracht voor de wens van de minister om het RBML/ Besluit burgerluchthavens snel te behandelen in verband met het aanstaande verlopen van de Structuurvisies Burgerluchthavens en de Structuurvisie Maastricht en Lelystad. Maar waarom is het dan gelijktijdig nodig om bij vliegveld Eelde en andere regionale luchthavens de belanghebbenden hun rechtsbescherming te ontnemen, althans dit in het ongewisse te laten?

De vragen die zich hier bij aandienen zijn:

1. Wanneer kan de Kamer de Luchtvaartnota tegemoet zien en waarin wijkt deze af van of gaat deze nota verder dan de thans voorgelegde AMvB Besluit Burgerluchthavens?.
2. Waarom worden deze stukken niet gelijktijdig behandeld?
3. Voor welke luchthavens wordt in de Luchtvaartnota een samenwerking bij de verdeling van

- 2 -

Secretariaat	Woordvoerder	Postbank	
Postbus 47	J. Wittenberg	Gironummer 204082	
9765 ZG Paterswolde	050-3183360	Ver omwonenden Eelde	050-
4062465 www.vole.nl	te Eelde		
	email: info@vole.nl		

- luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol voorzien?
4. Sluit de minister in de Luchtvaartnota aan bij het rapport van het SEO mbt het daarin beschreven mogelijke luchthavensysteem voor Nederland?
 5. Is de minister ervan op de hoogte dat het SEO in een mogelijk nationaal luchtvaartstelsel geen rol ziet weggelegd voor Eelde?
 6. Is de minister het eens met het rapport -Alders voor wat betreft de rol van Eelde bij de overloop van Schiphol?
 7. Kan de minister verklaren dat de rechtsbescherming van betrokkenen partijen bij vliegveld Eelde ongewijzigd blijft?
 8. Indien de minister in de AMvB opneemt dat Eelde en andere regionale luchthavens van nationale betekenis zijn, bedoelt de minister dan tevens dat deze luchthavens worden opgenomen in het nationale luchthavensysteem en dat wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in de Europese Verordening 2408/ 92 ²?
 9. Als niet wordt voldaan aan de Europese Verordening 2408/ 92 waarom zijn deze luchthavens dan wel van nationale betekenis?
 10. De minister heeft inzake de RBML en de AMvB onderscheid gemaakt tussen de begrippen/ categorieën:
 1. luchthavens van nationale betekenis;
 2. luchthavens van regionale betekenis;
 3. luchthavens die behoren tot het nationale netwerk van luchthavens;
 4. luchthavens waarbij sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol;
 5. luchthavens waarbij geen sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol;
 6. luchthavens met luchthavenbesluit;
 7. luchthavens met luchthavenregeling;
 8. Luchthavens behorend tot het luchthavensysteem volgens de Europese verordening 2408/92.

Deze begrippen/ categorieën komen soms in combinatie voor. Kan de minister voor de luchthavens Eelde, Maastricht, Twente, Eindhoven, Lelystad aangeven wat precies van toepassing is op deze luchthavens en waarom zij in deze categorie zijn ingedeeld?
 11. Kan de Minister aangeven hoe de rechtsbescherming van omwonenden en andere belanghebbenden rondom de luchthavens genoemd onder vraag 10 thans is en onder de nieuwe wetgeving/ AMvB zal zijn?

Het wetsvoorstel RBML en het Besluit Burgerluchthavens laten veel vragen onbeantwoord. Ook de "Tussentijdse toekomstschets regionale luchthavens in het kader van de behandeling wetsvoorstel RBML"³ roept vele vragen op. Wij verzoeken u te bevorderen dat omwonenden en andere belanghebbenden bij de regionale luchthavens hun rechtsbescherming behouden, zoals ook bedoeld in amendement 43 van de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,
Namens de Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

Jan Wittenberg
Voorzitter

3 bijlagen

² EU Verordening 2408/92 regelt dat een EU Lid Staat een luchthavensysteem mag inrichten om het verkeer tussen luchthavens die deel uitmaken van een dergelijk systeem te regelen.

³ Brief van 14-11-2008 van de Minister van V&W aan de Eerste Kamer, kenmerk VenW/DGLM 2008/1498

Bijlage 1: Actuele situatie van vliegveld Eelde (30452-46/2008D09635)

Sinds 1959 is voor het Luchtvaartterrein Eelde (verder GAE) nog steeds geen hernieuwde, definitieve Aanwijzing vastgesteld. Aandeelhouders proberen al vanaf 1984 een baanverlenging op vliegveld Eelde voor elkaar te krijgen, waarvoor zo'n Aanwijzing milieuruimte zou moeten bieden. De vele en jarenlange staatssteun voor GAE werd het Rijk in 1998 te veel; zie de Nota RELUS, febr. 1998. Uiteindelijk trok de staat zich eind 2001 geheel uit GAE terug, met achterlating van een juridisch betwiste Aanwijzing uit mei 2001 en een (toegezegd) totaalbedrag van € 28,6 miljoen als afkoop, voor achterstallig onderhoud en voor een eventuele baanverlenging. In juni 2008 sprak de Raad van State in laatste instantie uit dat het Rijk weliswaar het recht had om een Aanwijzing-met-baanverlenging uit te vaardigen, maar dat deze tóch vernietigd moest worden omdat de staatsfinanciering van het project niet was aangemeld bij de Europese Commissie ter toetsing aan de Europese richtlijnen voor staatssteun aan regionale luchthavens (1994, aangescherpt in 2005). Op dit moment, eind 2008, kan worden vastgesteld:

- dat het Rijk zich eind 2001 geheel uit GAE heeft teruggetrokken en eind 2003 zijn volledige aandelenpakket (80%) heeft overgedragen aan de Provincies Drenthe en Groningen en de gemeenten Assen, Tynaarlo en Groningen;
- dat in het wetsontwerp-RBML (febr. 2006) een decentralisatie van verantwoordelijkheden voor exploitatie, veiligheid en milieubelasting wordt geregeld, waarbij voor GAE de Provincie Drenthe in overleg met de Provincie Groningen een luchthavenbesluit kan nemen over infrastructuur en/of exploitatie van de luchthaven;
- dat de Tweede Kamer op 18 oktober 2007 bij Amendement 12 heeft bepaald dat Eelde van nationale betekenis is en de decentralisatie van Eelde pas plaats vindt wanneer de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft gehad om hierover te spreken.
- dat de RBML in de plaats moet komen van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL), dat in 1979 werd ontworpen, in 1988 door de Staten-Generaal werd aangenomen, en sindsdien verscheidene malen is verlengd, laatstelijk tot eind 2008, teneinde een rechtsgeldige basis te behouden voor de 'afronding van lopende procedures' (die voor GAE loopt sinds 1993);
- dat een verdere verlenging van het SBL-1988, als 'structuurvisie' onder de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, juridisch niet zonder problemen zou zijn;
- dat het vigerende SBL eind 2008 afloopt, dat dan de nog lopende Aanwijzingsprocedure zijn wettelijke grondslag verliest en dat derhalve een geldige RBML per 1-1-2009 nodig zou zijn om de Aanwijzingsprocedure-Eelde te kunnen voortzetten;
- dat de ministers van V&W en VROM *sowieso* binnen de wettelijke termijn een nieuwe Beslissing op Bezwaar omtrent de Aanwijzing-Eelde moeten nemen, op de grondslag van hetzij het oude SBL hetzij de nieuwe RBML en daarbij formeel niet kunnen wachten op een officieel onderzoek van de Europese Commissie naar de toelaatbaarheid van staatssteun aan GAE (hetgeen twee jaar of langer kan duren);
- dat de AMvB Besluit burgerluchthavens, inzake GAE als 'luchthaven van nationale betekenis':
 - a. strijdig lijkt te zijn met de volledige terugtrekking van het Rijk als aandeelhouder en medeverliesafdekker van GAE;
 - b. wrijving kan gaan vertonen met de decentrale verantwoordelijkheid van de Provincies Drenthe en Groningen;
 - c. niet hoeft in te houden dat dan ook een baanverlenging met forse staatssteun wordt gerealiseerd.

- 4 -

Secretariaat	Woordvoerder	Postbank	
Postbus 47	J. Wittenberg	Gironummer 204082	
9765 ZG Paterswolde	050-3183360	Ver omwonenden Eelde	050-
4062465 www.vole.nl	te Eelde		
	email: info@vole.nl		

Bijlage 2: uitleg Awb in relatie tot de RBML

De Awb kent een lijst van uitzonderingen. Volgens art 8:5 lid 1 kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in deze lijst. Het ontwerp RBML voor de Tweede Kamer zet de artikelen 8.4, 8.15, 8.43, eerste lid, 8.64, eerste lid, 8.70, eerste lid, 8.77, eerste lid, 10.15, eerste lid, en 10.39, eerste lid van de Wet luchtvaart in deze lijst.

Het ontwerp RBML voor de Eerste Kamer zet in deze lijst: De artikelen 8.4, 8.15 van de Wet luchtvaart, alsmede:

- a. artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart in geval op een luchthaven sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol, en
- b. artikel 10.15, eerste lid, van de Wet luchtvaart voor zover het betreft de grenswaarden en regels die gelden voor het burgerluchtverkeer vastgesteld op grond van artikel 10.28, eerste lid, van die wet **en voor burgerluchthavenluchtverkeer sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol.**

De lijst voor het ontwerp RBML Eerste Kamer is dus kleiner geworden, en 8.70 eerste lid en 10.15 eerste lid zijn voorzien van een beperkende bepaling inzake samenwerking met Schiphol. Art 8.4 en 8.15 zijn onderdeel van titel 8.2 de luchthaven Schiphol. Art 8.70 is onderdeel van afdeling 8.4.2 luchthavens van nationale betekenis met luchthavenbesluit, en heeft (in dit ontwerp) dus betrekking op Eelde en Twenthe (als het militaire gebruik wordt beëindigd) Art 10.15 is onderdeel van afdeling 10.3.2 militaire luchthavens met luchthavenbesluit, en vanwege de tekst gaat het om burgermedegebruik. Dit heeft betrekking op Eindhoven en Twenthe(zolang het militaire gebruik niet is beëindigd)

Voor vliegveld Eelde is dus alleen de uitzondering van artikel 8.70 van belang. Deze is gekwalificeerd met "in geval sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol"

Voor de naïeve lezer lijkt dit te slaan op de mogelijkheid van een luchthavensysteem zoals onderzocht door SEO/ Prof. J. de Wit. De formulering is echter heel ruim gekozen (sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenverkeer). Nergens in het RBML of in de Wet luchtvaart is gedefinieerd wat dit betekent. Voor de rechter zou het er op neer kunnen komen dat de kwalificatie geen daadwerkelijke beperking inhoudt. En dat leidt tot de mogelijkheid dat voor luchthavens van nationale betekenis geen beroep op grond van de Awb mogelijk is.

Bijlage 3

Het begrip 'nationale betekenis' is een eigen leven gaan leiden.

Het begrip 'nationale betekenis' wordt in de Luchtvaartwet, RBML noch in de AMvB Besluit burgerluchthavens gedefinieerd. In de "Tussentijdse toekomstschets regionale luchthavens in het kader van de behandeling wetsvoorstel RBML"⁴ schrijft de Minister dat "*het kunnen ontvangen van groot handelsverkeer rechtvaardigt dat het Rijk voor luchthavens van nationale betekenis bevoegd gezag blijft*".

Dat een vliegveld groot handelsverkeer 'kan' ontvangen is een volstrekt willekeurig criterium. Hierbij wordt niet beantwoord in welke mate groot handelsverkeer wordt ontvangen en wat hiervan de 'nationale betekenis' is. Vliegveld Eelde – bijvoorbeeld – ontvangt een zeer bescheiden aantal chartervliegtuigen (minder dan 1200 per jaar) en uitplaatsing van vliegverkeer van Schiphol naar Eelde in het geheel niet aan de orde (zie SEO⁵ en rapport Alders). Wat dan de 'nationale betekenis' zou zijn van vliegveld Eelde blijft volstrekt onduidelijk en waarom het Rijk voor dit regionale vliegveld bevoegd gezag zou moeten blijven al evenmin. Ook de aanwezigheid van de KLM Luchtvaartschool is niet (meer) van 'nationale betekenis'. Les- en oefenvluchten met grote toestellen zijn al sinds 2001 niet meer toegestaan.

De in procedure gebrachte 'AMvB Besluit burgerluchthavens'⁶ gaat overigens helemaal niet in op de keuze of Eelde of andere regionale vliegvelden van nationale betekenis zijn. Op een vraag uit de Tweede Kamer bij de voorbereiding van de AMvB waarom de relatief kleine luchthaven Eelde een nationale betekenis wordt toegedicht, antwoordt de minister: "*De luchthaven Eelde is in afwachting van discussie over zijn status, en mede op verzoek van uw Kamer, in het kader van de Luchtvaartnota in artikel 8.1. derde lid, tot luchthaven van nationale betekenis verklaard.*" (bedoeld zal zijn 8.1. derde lid van de RBML)

De Minister volgt hier een **cirkelredenering**: bij de behandeling van het wetsvoorstel -RBML verwijst de minister naar de discussie in het kader van de Luchtvaartnota c.q. de AMvB en als de AMvB wordt voorgelegd, wordt geantwoord dat dit in de RBML staat.

De Minister schrijft "in afwachting van discussie over zijn status", maar wacht dus niet af.

Hiermee is tevens aangegeven dat de keuze van de luchthavens van 'nationale betekenis' niet meer in de Eerste of Tweede Kamer aan de orde is, nadat de RBML door de Eerste Kamer is aangenomen. De inhoud van de 'Tussentijdse toekomstschets' of de Luchtvaartnota is dienaangaande niet meer relevant.

Het is overigens curieus dat het begrip luchthavensysteem volgens de Europese verordening 2408/92 in de stukken in het geheel niet voorkomt. Bij deze -bij bijuitstek grensoverschrijdende materie - lijkt Europa niet te bestaan.

⁴ Brief van 14-11-2008 van de Minister van V&W aan de Eerste Kamer, kenmerk VenW/DGLM 2008/1498

⁵ Stichting Economisch Onderzoek (SEO), Luchthavensystemen, publicatienummer 980, 14-12-2007. De inrichting van een nationaal luchthavensysteem zou worden uitgewerkt in de luchtvaartnota. Over het daaraan ten grondslag liggende begrip 'luchthavensysteem' is –in opdracht van de regering – een rapport uitgebracht door de SEO.

⁶ (VeW/DGLM-2008/1464, uw kenmerk 30452-46/2008D09635).