



Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

'voor de kwaliteit van de leefomgeving'

Aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Betreft: Ernstige tekortkomingen in wetvoorstel RBML/rechtsbescherming niet geregeld
Uw kenmerk 30452

Eelde, 20-11-2008

Geachte volksvertegenwoordiger,

U behandelt binnenkort het wetsvoorstel RBML (30452) dat op 18 oktober 2007 door de Tweede Kamer is aangenomen. De Tweede Kamer heeft daarbij 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 de wet op de uitzonderingslijst van de Awb te plaatsen). Daarbij werd tevens via subamendement 44 geregeld: *"dat indien luchthavens onderdeel uitmaken van een luchthavensysteem – zoals dat zou kunnen gaan gelden voor Schiphol en een aantal andere luchthavens van nationale betekenis – deze luchthavens onder hetzelfde wetgevingsregime vallen"*: bijlage 1.

Uw Kamer heeft bij de voorbereiding van de wet er bij de Minister op aangedrongen gelijktijdig over de invulling van de decentralisatie en het luchthavensysteem 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 de AMvB voorbereid, maar de 'luchthavennota' is er nog steeds niet. De Minister wil haast maken met het wetsvoorstel en de AMvB, vanwege het verlopen van het SBL en de structuurschema's die het SBL vervangen. Helaas wordt daarbij niet de benodigde zorgvuldigheid in acht genomen. Er treden zeer ernstige gebreken aan het licht in de procedure en de inhoud van de RBML, ondermeer met betrekking tot de rechtsbescherming van de betrokkenen.

Het wetsvoorstel RBML dat thans bij uw Kamer voorligt 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, maar wellicht ook voor andere regionale vliegvelden, is van belang de uitzondering sub 3 (verwijzend naar artikel 10.15 eerste lid van de Wet luchtvaart). Toegang tot de bestuursrechter en Raad van State vervalt bij vliegvelden als er **"voor burgerluchthavenluchtverkeer sprake is van een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol"** (b. artikel 10.15, eerste lid).

Dit is een wel erg vage en rekbare formulering. De vraag is of hiermee de in de toelichting genoemde bedoeling van subamendement No 44 (zie boven) juist is vertaald in het wetsvoorstel dat

- 1 -

Secretariaat
Postbus 47
9765 ZG Paterswolde
050-4062465

Woordvoerder
J. Wittenberg
050-3183360
www.vole.nl
email: info@vole.nl

Postbank
Gironummer 204082
Ver omwonenden Eelde
te Eelde

thans bij uw Kamer voorligt. Er zijn allerlei vage afspraken tussen marktpartijen (i.c. GAE en Schiphol) denkbaar, die kunnen voldoen aan dit begrip 'samenwerking'. Nergens in het RBML of in de Wet luchtvaart wordt het begrip 'samenwerking' gedefinieerd. 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. Voor de rechter zou het er op neer kunnen komen dat de kwalificatie 'samenwerking' betekenisloos is. En dat leidt tot de conclusie dat voor luchthavens van nationale betekenis geen beroep op grond van de Awb mogelijk is. De Tweede noch de Eerste Kamer zal worden betrokken bij deze afweging, terwijl Amendement No 43 toch beoogt de rechtsbescherming bij besluiten op basis van de wet RBML op basis van de Awb te handhaven.

De vraag is ook of bovenstaande vage formulering de juridische toets der kritiek kan doorstaan, zeker gezien de mening van de Raad van State 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."

Het blijft onduidelijk bij welke luchthavens 'een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol' wordt voorzien. Maar ook of de luchthavennota hier op ingaat. In de voorgelegde AMvB Besluit burgerluchthavens wordt hier niet op ingegaan. Hoe dan ook, de betrokkenen – maar ook de beide kamers der Staten Generaal – hebben hierop geen invloed meer. Dit is zondermeer een zeer ernstig gebrek aan de gevolgde procedure en het wetsvoorstel.

De minister heeft inzake de RBML en de AMvB inmiddels onderscheid gemaakt tussen de volgende begrippen/ categorieën;

- luchthavens van nationale betekenis;
- luchthavens van regionale betekenis;
- luchthavens die behoren tot het nationale netwerk van luchthavens;
- luchthavens waarbij sprake is van 'een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol';
- luchthavens waarbij geen sprake is van 'een samenwerking bij de verdeling van luchthavenluchtverkeer met de luchthaven Schiphol';
- luchthavens met luchthavenbesluit;
- luchthavens met luchthavenregeling;
- Luchthavens behorend tot het luchthavensysteem volgens de Europese verordening 2408/92.

Deze begrippen/ categorieën komen soms in combinatie voor. Het is volstrekt onduidelijk tot welke categorie de luchthavens Eelde, Maastricht, Twente, Eindhoven, Lelystad gaan behoren en wat dit betekent voor de rechtsbescherming van omwonenden en andere belanghebbenden bij deze luchthavens.

De kwaliteit van het wetsvoorstel RBML schiet ernstig tekort. Wij verzoeken 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-

Secretariaat
Postbus 47
9765 ZG Paterswolde
050-4062465

Woordvoerder
J. Wittenberg
050-3183360
www.vole.nl
email: info@vole.nl

Postbank
Gironummer 204082
Ver omwonenden Eelde
te Eelde

Bijlage 1:

datum 19 oktober 2007

Betreffende wetsvoorstel:

30452 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 (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens)

Eindstemming wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is op 18 oktober 2007 aangenomen door de Tweede Kamer. PvdA, GroenLinks, D66, PvdD, VVD, ChristenUnie, SGP, CDA en lid Verdonk stemden voor.

De stemmingen over de amendementen en moties vonden plaats op 18 oktober 2007.

Overgenomen amendementen

Artikel IV

44 (Subamendement Haverkamp op nr. 43)

Met dit amendement wordt geregeld dat indien luchthavens onderdeel uitmaken van een luchthavensysteem - zoals dat zou kunnen gaan gelden voor Schiphol en een aantal andere luchthavens van nationale betekenis - deze luchthavens onder hetzelfde wetgevingsregime vallen.

Aangenomen. Voor stemden VVD, ChristenUnie, SGP, CDA, PVV en lid Verdonk.

Artikel IV

18 → 34 → 41 → 43 (Tang / Van der Staaij)

Het artikel IV van het wetsvoorstel beoogde besluiten op basis van deze wet op de uitzonderingslijst van de Awb te plaatsen, waardoor er geen toegang meer zou zijn tot de bestuursrechter en de Raad van State. Dit amendement beoogt de bij ruimtelijke besluiten gangbare rechtsbescherming te herstellen. Hierbij overwegen de indieners nadrukkelijk dat juist het ruimtelijke karakter van aanwijzingsbesluiten c.q. luchthavenbesluiten een reden is geweest om deze bevoegdheid bij de provincie neer te leggen. De indieners overwegen verder dat een beroep op onrechtmatige daad, zoals bedoeld in artikel 6:162 BW, voor gewone burgers een moeilijk begaanbare weg is, en dat niet de civiele rechter, maar de bestuursrechter de aangewezen rechter is.

In het verlengde van het laten vervallen van de uitsluiting van beroep op de bestuursrechter voorziet onderdeel II in het aanwijzen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als eerste en enige beroepsinstantie, conform de thans in artikel 30 van de Luchtvaartwet voorziene regeling. Op deze manier kan dan de door dit amendement beoogde tijdwinst behaald worden, terwijl toch de noodzakelijke rechtsbescherming geboden kan worden door de Raad van State.

De besluiten voortkomende uit de in de onderdeel II genoemde artikelen kunnen ook de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels inhouden. De indieners zijn van mening dat ook tegen ook deze onderdelen van besluiten beroep mogelijk moet zijn bij de bestuursrechter. Dit amendement regelt derhalve dat artikel 8.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op besluiten voortkomende uit de in onderdeel II genoemde artikelen. Hierdoor is het mogelijk tegen deze besluiten in het geheel bezwaar te maken en in beroep te gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Aangenomen. Voor stemden SP, PvdA, GroenLinks, D66, PvdD, ChristenUnie, SGP en CDA.

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 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 betekenisloos is. En dat leidt tot de conclusie dat voor luchthavens van nationale betekenis geen beroep op grond van de Awb mogelijk is tegen een luchthavenbesluit bij Algemene Maatregel van Bestuur.

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"¹ 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 SEO² 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'³ 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 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 c.q. de AMvB en als de AMvB 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.

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 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 buitstek grensoverschrijdende materie - lijkt Europa niet te bestaan.

¹ Brief van 14-11-2008 van de Minister van V&W aan de Eerste Kamer, kenmerk VenW/DGLM 2008/1498

² Stichting Economisch Onderzoek (SEO) : Luchthavensystemen, publicatienummer 980, 14-12-2007. 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 SEO.

³ (VeW/DGLM-2008/1464, uw kenmerk 30452-46/2008D09635).