

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 88d

27 603

Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 2002

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 13 maart 2002 een brief gezonden aan de minister van Verkeer en Waterstaat betreffende het aanvragen van een nieuw advies aan de Raad van State.

De minister heeft daarop bij brief van 15 maart 2002 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De voorzitter van de commissie,
Baarda

De wnd. griffier van de commissie,
Janssen

¹ Samenstelling: Baarda (CDA) (voorzitter), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66) (plv. voorzitter), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), De Blécourt-Maas (VVD), Pormes (GL).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Den Haag, 13 maart 2002

Nr. 127752.35

Naar aanleiding van Uw telefonisch onderhoud op dinsdag 12 maart jl. met de Voorzitter der Kamer en na overleg in het College van Senioren op diezelfde dag over een door U verwachte en gevreesde vertraging in de parlementaire behandeling van wetsvoorstel

27 603 Wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol als gevolg van de inwilliging van het verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat tot het opnieuw horen van de Raad van State, heeft de Voorzitter de commissie gevraagd zich schriftelijk tot U te wenden teneinde een antwoord te krijgen op de vraag van welke aard en omvang de gevolgen zullen zijn van het vragen van een nieuw advies aan de Raad van State.

Met deze brief legt de commissie U deze vraag voor. Zij spreekt de hoop uit Uw antwoord op een zodanig tijdstip te ontvangen dat zij daarover zonedig op dinsdag 19 maart a.s. overleg kan voeren.

De griffier van de commissie,
B. Nieuwenhuizen

c.c.: de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2002

In uw brief van 13 maart 2002 vraagt u van welke aard en omvang de gevolgen zullen zijn van het vragen van een nieuw advies aan de Raad van State over het bovenvermelde voorstel van wet.

In het voorlopig verslag hebben leden van verschillende fracties vragen gesteld omtrent het opnieuw horen van de Raad van State over het wetsvoorstel, zoals dat op 30 oktober 2001 door de Tweede Kamer is aanvaard.¹ De regering heeft in de memorie van antwoord haar beleid geschetst omtrent het horen van de Raad van State als het wetsvoorstel in behandeling is bij de Tweede Kamer en als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard en voor ligt bij de Eerste Kamer.² Kort gezegd concludeerde de regering dat ten aanzien van het horen gehandeld is overeenkomstig het staande beleid (zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving) en dat er gelet op de voorgeschiedenis en mede gelet op de wens om de nieuwe regeling voor Schiphol voortvarend tot stand te brengen geen aanleiding is om (alsnog) van dit beleid af te wijken en het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State voor te leggen. De voorgeschiedenis laat zien dat gehoor gegeven is aan de opmerkingen van de Raad over het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat de wijzigingen per saldo beperkt van omvang zijn en dat omtrent de door de regering voorgestelde ingrijpende tweede nota van wijziging (welke wijziging later weer ongedaan is gemaakt) advies aan de Raad van State is gevraagd.

De vraag van de vaste commissie is met name te begrijpen als een vraag om een nadere uiteenzetting omtrent de wens de nieuwe regeling voor Schiphol voortvarend tot stand te brengen.

Bij de beantwoording van deze vraag dienen naar mijn opvatting twee aspecten te worden onderscheiden. Namelijk of het horen van de Raad van State in dit stadium ernstige gevolgen heeft voor de voortgang van het project Schiphol 2003 (het tijdsaspect) en of dit horen, nog geheel afgezien van het formele aspect dat dit zich niet zou verhouden met het in de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde en dus staande beleid, inhoudelijk nu nodig is (het inhoudelijk aspect).

Allereerst het tijdsaspect.

De gehele planning van het project Schiphol 2003 is gericht op invoering van het nieuwe stelsel met ingebruikneming van het vijfbanenstelsel per 1 januari 2003.

De PKB Schiphol en Omgeving (1995) was reeds gericht op ingebruikneming van het vijfbanenstelsel per 1-1-2003. Op dat moment zou de milieu- en veiligheidsbelasting voor de omgeving, op de in de PKB aangegeven wijze moeten verminderen. Zo is bij ingebruikname van het vijfbanenstelsel sprake van een meer dan 80% reductie van het aantal vluchten dat via de Schiphol-Oostbaan en de Buitenveldertbaan over Amsterdam en Amstelveen (in 2001 ca. 40 000) wordt afgewikkeld. Ook de winst in verminderde geluidbelasting in de nacht als gevolg van het verschuiven van het nachtverkeer van de Zwanenburgbaan naar de vijfde baan wordt vertraagd. Zie ook de bijgevoegde tabel met een kort overzicht van de «winst» ten aanzien van milieu en externe-veiligheid die per 1-1-2003 mogelijk is.

De huidige aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol voor het vierbanenstelsel gaat uit van beëindiging van dat stelsel per 1-1-2003. De aanwijzing voor het vierbanenstelsel kent bovendien geen specifieke voorzieningen

¹ Zie onderdeel 3 van het voorlopig verslag (kamerstukken I 2001-2002, 27 603, nr. 88a.

² Zie onderdeel 3 van de memorie van antwoord (kamerstukken I 2001-2002, 27 603, nr. 88b.

ten aanzien van externe-veiligheid en luchtverontreiniging. De vijfde baan wordt aangelegd en gefinancierd door de sector. De totale hiermee samenhangende investeringen bedragen ongeveer 700 miljoen gulden. Deze investeringen door de sector zijn gedaan in de verwachting dat de overheid haar besluitvorming zodanig rond zou hebben dat per 1-1-2003 het vijfbanenstelsel operationeel kan zijn.

Het is goed om de besluitvorming omtrent het vijfbanenstelsel nog eens in herinnering te nemen. Het begin van de besluitvorming was het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (1991). De daar geformuleerde doelstellingen (ruimte voor groei van de luchthaven tezamen met verbetering van de kwaliteit van het leefmilieu) zijn geconcretiseerd in de PKB Schiphol en Omgeving (1995). Het implementeren van de PKB met behulp van de huidige aanwijzing voor het vijfbanenstelsel is vastgelopen. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State merkt in zijn uitspraak van 3 mei 2001 op dat er zich een «nagenoeg onoplosbaar probleem (voordoet) bij het opnieuw beslissen op de bezwaren».¹ Het nu bij de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel is bedoeld om de besluitvorming weer vlot te trekken. Als de hiervoor geschetste gang van zaken werkelijkheid wordt en het wetsvoorstel niet voor de verkiezingen door de Eerste Kamer wordt aanvaard, moet het lopende invoeringstraject worden afgebroken. Gelet op de omstandigheid dat in 2002 een nieuwe Tweede Kamer en een nieuw kabinet aantreden en op de logistieke aspecten die samenhangen met de (feitelijke) invoering van het nieuwe stelsel is een uitstel van ten minste een jaar te verwachten. Het uitstel kan verder reiken als de aanpassingswensen van de Eerste Kamer zich niet verdragen met de standpunten van de Tweede Kamer.

Er is het kabinet veel aan gelegen om een besluitvormingstraject dat begon in 1991 af te ronden zodat het nieuwe stelsel ook werkelijk per 1-1-2003 operationeel kan zijn. Verder uitstel is in de ogen van het kabinet dus bepaald zeer onwenselijk.

Nu het inhoudelijke aspect.

De kritiek uit de Eerste Kamer, voor zover deze rechtstreeks betrekking heeft op het wetsvoorstel, richt zich met name op de wijze waarop de uitvoeringsbesluiten worden vastgesteld en de mogelijkheid om in rechte tegen de besluiten op te komen. Juist deze elementen (het vaststellen van de uitvoeringsbesluiten bij algemene maatregel van bestuur, inspraak overeenkomstig aanwijzing 37, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving en uitsluiting van beroep op de administratieve rechter) zijn op verzoek van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel opgenomen.

Ik acht de keuze, op verzoek van de Tweede Kamer, de uitvoeringsbesluiten de vorm van een algemene maatregel van bestuur te geven zeer wel verdedigbaar en als die keuze eenmaal is gemaakt dan vloeit daar in het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming uit voort dat tegen dergelijke besluiten geen beroep op de bestuursrechter openstaat, maar bij de burgerlijke rechter. Algemene maatregelen van bestuur bevatten immers in de regel algemeen verbindende voorschriften waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 8:2) geen beroep op de bestuursrechter openstaat. Oorspronkelijk had de regering inderdaad gekozen voor een andere vorm, namelijk van ministeriële besluiten, met de uit die keuze voortvloeiende rechtsbescherming, namelijk beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Strikt juridische gesproken wellicht enigszins ongenueanceerd, zou men kunnen stellen dat uit de te kiezen vorm de daarbij passende rechtsbescherming dient voort te vloeien. Of men nu kiest voor de vorm van een algemene maatregel van bestuur

¹ Zie hieromtrent ook de beschouwing in de paragrafen 1.1. en 1.5 van de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 2000–2001, 27 603, nr. 6).

of van een ministerieel besluit, vast staat dat de uitvoeringsbesluiten op basis van het wetsvoorstel op zichzelf regels bevatten die het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften en regels die dit karakter niet hebben. Zo zijn er in het luchthavenverkeerbesluit regels gesteld waaraan alle gezagvoerders, die vanaf Schiphol vertrekken, zich dienen te houden en regels die in het bijzonder gericht zijn tot de exploitant. Het luchthavenindelingbesluit bevat bepalingen die sterk doen denken aan bestemmingsplanvoorschriften. Deze zijn, naar algemeen wordt aangenomen, algemeen verbindende voorschriften. Men zou dus kunnen stellen dat de uitvoeringsbesluiten op dit punt een enigszins gemengd karakter hebben. Legt men meer de nadruk op het algemeen verbindend zijn van de voorschriften dan ligt de keuze voor een algemene maatregel van bestuur voor de hand. Legt men anderzijds meer de nadruk op de voorschriften die dit karakter niet hebben, dan kiest men voor ministeriële besluiten. Beide keuzen zijn zeer wel verdedigbaar. Om die reden heb ik mij dan ook niet verzet tegen de opvatting van de Tweede Kamer dat de vorm van een algemene maatregel van bestuur zou moeten worden gekozen.

Maar bij de keuze past wel dat de wetgever de rechtsbescherming eenduidig toedeelt.

Voorkomen moet immers worden dat – voor de rechter – een discussie ontstaat over de vraag of wellicht toch enig onderdeel van de uitvoeringsbesluiten is aan te merken als niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift waardoor beroepen op onderdelen van de besluiten beproefd zouden worden, en als deze slagen, zouden leiden tot een versnipperd stelsel van rechtsbescherming dat deels door de burgerlijke rechter en deels door de bestuursrechter zou worden geboden.

Om die reden is in artikel III van het wetsvoorstel neergelegd dat de uitvoeringsbesluiten op de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht worden geplaatst waardoor beroep op de bestuursrechter is uitgesloten. Er is – net als bij een algemene maatregel van bestuur die alleen algemeen verbindende voorschriften bevat – geen nadere wettelijke grondslag nodig om beroep op de burgerlijke rechter mogelijk te maken. Artikel 112 van de Grondwet biedt daartoe de grondslag.

Samenvattend kan dan ook worden gesteld dat de keuze om de uitvoeringsbesluiten de vorm te geven van een algemene maatregel van bestuur zeer wel verdedigbaar is en dat als logisch gevolg van die keuze de rechtsbescherming, met uitsluiting van de kans op versnippering daarvan, is belegd bij de burgerlijke rechter.

Ik ben van opvatting dat het vorenstaande zo zeer in overeenstemming is met het rechtsdenken op dit punt dat ik een nader horen van de Raad van State hier niet nodig vind.

Ik wil u verzoeken de bovengeschetste tijdsaspecten en de daarmee samenhangende milieu- en veiligheidsconsequenties alsmede de geschetste inhoudelijke overwegingen in uw overwegingen te betrekken en vraag uw commissie om dinsdag aanstaande met mij in overleg te treden opdat ik een en ander persoonlijk nader toe kan lichten.

Hoogachtend,

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

	S4S2	Vijfbanen- stelsel PKB	Vijfbanen- stelsel Randvoor- waarden wetsvoorstel	Vijfbanen- stelsel MER-uitkomst
Maximum aantal geluid- belaste woningen (etmaal)	15 007	10 000	10 000	10 000
Maximum aantal geluid- belaste woningen (nacht)	8 437	10 100	10 100	6 900
Maximum aantal ernstig geluidgehinderden in 20 Ke	Nvt	54 000	45 000	35 500
Maximum aantal slaap- gestoorden in 20 dB(A)-LAeq	Nvt	39 000	39 000	23 000
Externe veiligheidszones	Nvt	5* 10 ⁻⁵	10 ⁻⁵ 10 ⁻⁶	10 ⁻⁵ 10 ⁻⁶