

hoofdartikelen

27 Luchthavenbesluit en luchthaven- regeling

De ingrijpende gevolgen van de wijzigingswet Wet luchtvaart voor de lucht- en landzijde van luchthavens

Mr. N.A. van Renssen¹

Inleiding

Onlangs heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens goedgekeurd. De wijzigingswet, zoals gepubliceerd in het Staatsblad, zal naar verwachting op 1 november 2009 in zijn geheel in werking treden (hierna: de wijzigingswet).² Is hiermee een voorlopig einde gekomen aan het getouwtrek over de Nederlandse luchthavens?

1 De auteur is advocaat bij CMS Derks Star Busmann. Zij is afgestudeerd met de scriptie "Regionale Luchthavens, ruimte en rechtsbescherming". Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht 2007, ISBN 9789052131481.

2 Staatsblad 2008, 561 en 562. Op 23 december 2008 is reeds een artikel van de wijzigingswet in werking getreden om een lacune in de wetgeving te voorkomen, het ging om artikel IV van het wetsvoorstel.

3 De 16 grotere burgerluchthavens, naast Schiphol, zijn: Ameland, Budel, Drachten, Eelde, Haamstede, Hilversum, Hooogeveen, Lelystad, Maastricht, Midden-Zee-land, Rotterdam, Seppe, Stadskanaal, Teuge, Terlet, Texel (Eindhoven Airport is een militaire luchthaven met structureel commercieel medegebruik). Zie Kamerstukken II 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 5-7.

Er zal veel veranderen voor zowel de lucht- als de landzijde van de luchtvaart, niet alleen voor exploitanten van luchthavens, maar ook voor de gebruikers van luchthavens die worden geconfronteerd met nieuwe regels en de overige partijen betrokken bij de luchtvaart, zoals provincies, gemeentes en omwonenden van luchthavens.

De regelgeving voor luchthavens is hard aan modernisering toe. Tot voor kort was de geldende regelgeving een lappendeken aan wetten, besluiten en regelingen. Met de wijzigingswet is getracht om eenheid te brengen in deze wirwar. In de wijzigingswet wordt de systematiek van de Schipholwet (de eerdere wijziging van de Wet luchtvaart) ook op de andere luchthavens in Nederland toegepast.

Nederland kent meer dan 130 burgerluchthavens: 16 grotere luchthavens en circa 120 kleine luchthavens.³ Vandaar dat deze wetswijziging ingrijpend is. Het wetsvoorstel heeft niet alleen gevolgen voor de luchthavens zelf maar ook voor het omliggende gebied. Luchtvaartverkeer heeft naar zijn aard een grote impact op de ruimtelijke ordening. Geluidhinder, emissie van milieubelastende stoffen, gevaar voor de veiligheid.

In dit artikel wordt beschreven welke wijzigingen de wijzigingswet met zich brengt en wat hiervan de gevolgen zijn voor de partijen en betrokken bij luchthavens. Met dit artikel wordt beoogd een introductie te geven in het systeem van de nieuwe Wet luchtvaart en een overzicht te geven op hoofdlijnen van de juridische rechten en verplichtingen.

Uitgangspunten

Uitgangspunt van de wet is decentralisatie. De bevoegdheden voor het merendeel van de luchthavens wordt gedecentraliseerd: deze verschuift van het rijk naar de provincie. Bovendien worden nieuwe regels voor geluids-

belasting en externe veiligheid geïntroduceerd voor regionale luchthavens. Niet onbelangrijk is het feit dat de regels voor de ruimtelijke indeling rondom de luchthavens ingrijpend gewijzigd zullen worden. Daarnaast verandert de verhouding overheid en burgerluchtvaartsector en zal de procedure van besluitvorming wijzigen.

Het wetsvoorstel staat officieel op schrift als een wijziging van de Wet luchtvaart. Het is echter eerder een wijziging van de Luchtvaartwet die zal worden ingevoegd in de Wet luchtvaart. Dit als een onderdeel van de integratie van beide wetten. Voor de duidelijkheid, het onderwerp van dit wetsvoorstel wordt tot inwerkingtreding van de wijzigingswet nog geregeld in de Luchtvaartwet.

Verschillende soorten luchthavens

Er zal een nieuwe indeling komen voor luchthavens in Nederland. Drie categorieën met bijbehorende regelingen zullen volgens deze wet ontstaan: Schiphol, overige burgerluchthavens en militaire luchthavens. Dit artikel focust zich op de 'overige burgerluchthavens', aangezien de wetswijziging voor deze groep de grootste gevolgen heeft.

De overige burgerluchthavens zijn ingedeeld in twee categorieën: luchthavens van nationale betekenis en luchthavens van regionale betekenis. Dit onderscheid is van belang omdat voor luchthavens van nationale betekenis de minister van Verkeer & Waterstaat (hierna: de minister) het bevoegd gezag blijft.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is besloten om de categorie 'luchthavens van nationale betekenis' uit te breiden met Rotterdam, Lelystad, Eelde, Maastricht en Twente – voor het geval de laatste een burgerluchthaven wordt. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren geen overige luchthavens van nationale betekenis aangewe-

zen.⁴ De Tweede Kamer durfde het niet aan om deze luchthavens onder te brengen bij de provincies, omdat deze luchthavens een aanvullende werking hebben of zullen krijgen naast Schiphol. Dit tot ongenoegen van een aantal provincies, dat maar wat graag de functie van provincie als gebiedsregisseur wilde uitbreiden naar het luchtvaartverkeer.

Nieuwe definitie: luchthaven in plaats van luchtvaartterrein

Het eerste belangrijke verschil met de oude situatie is dat het begrip 'luchthaven' is geïntroduceerd. Dit vervangt het begrip 'luchtvaartterrein'. De definitie van dit begrip is breder. Een luchtvaartterrein is nu nog een *aangewezen* terrein ingericht voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen.⁵ Na aanname van het wetsvoorstel vervalt dit. Artikel 1.1, lid 1, van de Wet luchtvaart zal dan bepalen dat een luchthaven een terrein is dat *geheel of gedeeltelijk bestemd* is voor het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen. In plaats van dat het terrein aangewezen moet zijn, zal het bestemd moeten zijn om een luchthaven te zijn. 'Bestemd' moet worden opgevat in de feitelijke zin van het woord en niet als bestemd in de zin van Wro (zoals in een 'bestemmingsplan'). Het aanwijzingsbesluit van de minister vervalt in de nieuwe wetgeving, vandaar dat 'aangewezen' ook geen voorwaarde meer zal zijn. Dit betekent een verbreding van het begrip luchthaven. Om onduidelijkheid te voorkomen zullen ook terreinen die deels voor luchtvaart bestemd zijn, wettelijk als luchthaven worden aangemerkt.

Juridische grondslag: luchthavenbesluit of luchthavenregeling

Provinciale Staten is bij wet verplicht een *luchthavenbesluit* vast te stellen bij verorde-

4 Kamerstukken II, 30 452, nr. 2.

5 Artikel 1, lid g, Luchtvaartwet.

ning voor luchthavens van regionale betekenis, deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd aan de GS.⁶ De minister stelt het luchthavenbesluit vast voor luchthavens van nationale betekenis. Een luchthavenbesluit is te vergelijken met het vroegere aanwijzingsbesluit van de minister. Dit luchthavenbesluit is verplicht voor grotere luchthavens.

Voor alle andere luchthavens is een *luchthavenregeling* verplicht. Provinciale Staten dient deze regeling vast te stellen. Deze bevoegdheid kan ook niet worden gedelegeerd.⁷ Voorheen vielen deze luchthavens veelal onder het Besluit inrichting en gebruik niet-aangewezen Luchtvaartterreinen (BIGNAL). Dit besluit vervalt bij inwerkingtreding van de wijzigingswet, waarmee ook het systeem van ontheffingen uit dit besluit vervalt.

Een luchthavenbesluit moet bepalingen bevatten voor het luchthavenluchtverkeer en voor de ruimtelijke indeling van het gebied rondom de luchthaven, oftewel: regels voor de landzijde als voor de luchtzijde van de luchthaven. Bij een luchthavenbesluit wordt een *luchthavengebied* en een *beperkingengebied* (rondom de luchthaven) aangewezen. De regels voor de ruimtelijke indeling gelden voor het beperkingengebied. Een *luchthavenregeling* stelt alleen eisen aan het luchtvaartverkeer, dus alleen voor de luchtzijde. Bij een

luchthavenregeling wordt alleen een *luchthavengebied* vastgesteld.

Het onderscheid in het luchthavenbesluit tussen een *luchthavengebied* en een *beperkingengebied* is te vergelijken met de twee verschillende besluiten voor Schiphol: het *luchthavenverkeersbesluit* (met regels voor het gebruik van de luchthaven zelf) en het *luchthavenindelingsbesluit* (met regels voor de bestemming en het gebruik van de gronden rondom de luchthaven).

Volgens de wijzigingswet is vaststelling van een luchthavenbesluit vereist indien buiten het *luchthavengebied* het externe veiligheidsrisico of de geluidsbelasting vanwege het *luchthavenluchtverkeer* zodanig is dat dit gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rondom de luchthaven.⁸ In de AMvB behorende bij de wijzigingswet, het Besluit Burgerluchthavens, zijn de grenswaarden bepaald.⁹ Een luchthavenbesluit zal verplicht zijn voor luchthavens waarvan de geluidscontour van 56 dB(A)_{L_{den}} buiten het *luchthavengebied* valt of waarvan de contour van het externe veiligheidsrisico met een plaatsgebonden risico (hierna: PR) van 10⁻⁶ buiten het *luchthavengebied* valt.¹⁰ De geluidcontour van 56 dB(A)_{L_{den}} is, volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit Burgerluchthavens, gebaseerd op de norm van 35Ke, waarop in de oude regelgeving de geluidszone voor groot vliegverkeer was gebaseerd. De 10⁻⁶ plaatsgebonden risicocontour is ontleend aan het beleid voor externe veiligheid voor Schiphol en andere risicovolle activiteiten.¹¹ In ieder geval is de impact van de luchthaven op de omgeving zo groot dat het zwaardere luchthavenbesluit noodzakelijk is, dat naast regels voor het luchtverkeer ook regels voor de ruimtelijke indeling moet bevatten.

In de volgende paragraaf worden de regels voor het luchtvaartverkeer besproken, waarna

6 Artikel 8.43, lid 3, Wlv, volgens het amendement van Tweede Kamerlid Tang, Kamerstukken TK 2007-2008, 30 452, nr. 19, werd aan artikel 8.43, eerste lid, de volzin toegevoegd dat de bevoegdheid niet kon worden overgedragen aan GS in de zin van artikel 152 van de Provinciewet. Delegatie aan een ander bestuursorgaan is ook niet mogelijk, behalve aan een plusregio.

7 Artikel 8.64, eerste lid, Wlv.

8 Artikel 8.1a, derde lid, Wlv.

9 Het Besluit Burgerluchthavens zal tegelijk met de wijzigingswet in werking treden, naar verwachting op 1 november 2009.

10 Artikel 5 van het Besluit Burgerluchthavens.

11 Nota van Toelichting, Besluit Burgerluchthavens, p. 16.

Figuur 1

	Luchthavenbesluit	Luchthavenregeling
<i>Ten aanzien van het luchtvaartverkeer:</i>		
Bevat in ieder geval voor:		
Geluidsbelasting	Grenswaarden en regels	Regels
Vliegveiligheid	Regels	–
Bevat eventueel voor:		
Geluidsbelasting	–	Grenswaarden
Externe veiligheid	Grenswaarden en regels	Grenswaarden en regels
Locale luchtverontreiniging	Grenswaarden en regels	–
<i>Ten aanzien van de ruimtelijke indeling:</i>		
Bevat in ieder geval:	Een beperkingengebied	– (geen regels t.a.v. ruimtelijke indeling)

de regelgeving voor de ruimtelijke indeling (het beperkingengebied) aan de orde komen.

Grenswaarden en regels voor het luchtvaartverkeer

Luchthavenbesluit

In ieder geval bevat een luchthavenbesluit grenswaarden en regels die noodzakelijk zijn met betrekking tot geluidsbelasting en regels voor de vliegveiligheid. Eventueel kan een luchthavenbesluit grenswaarden en regels stellen die noodzakelijk zijn met betrekking tot het externe veiligheidsrisico of de lokale luchtverontreiniging.¹² Deze grenswaarden en regels zijn gericht aan de exploitant, de gebruikers en – indien aanwezig – de luchtverkeersleiding. In de AMvB, het Besluit Burgerluchthavens, worden minimumeisen gegeven voor deze grenswaarden en regels van geluidsbelasting. Deze vastgelegde grenswaarden geven aan welke geluidsbelasting, veroorzaakt door het vliegverkeer, maximaal toelaatbaar is. Deze grenswaarden worden weergegeven in handhavingspunten met een bepaalde geluidsbelasting. Aan beide zijden van de start- en landingsbaan moet in ieder geval een handhavingspunt worden ingesteld. Bovendien moet een handhavingspunt worden ingesteld op elke locatie waar aangesloten woonbebouwing is gelegen, in of op de geluidscontour van 56dB(A)_{L_{den}}. De grenswaarde die wordt gehanteerd op deze handhavingspunten heeft

weer gevolgen voor de regels zoals gesteld in het beperkingengebied (zie hierna). Deze grenswaarde wordt de milieugebruiksruimte genoemd. Provinciale Staten zijn vrij om minder geluidsbelasting toe te staan dan is bepaald bij het Besluit Burgerluchthavens.¹³ Naast de grenswaarden kunnen regels worden gesteld, zoals bijvoorbeeld het gebruiksjaar en de openingstijden van de luchthaven.

Luchthavenregeling

Een luchthavenregeling bevat in ieder geval regels voor luchthavenluchtverkeer, voor zover die noodzakelijk zijn, met betrekking tot de geluidsbelasting. Eventueel kan deze regeling grenswaarden bevatten voor geluidsbelasting. Wat betreft het externe veiligheidsrisico kunnen zowel regels als grenswaarden worden vastgesteld in de luchthavenregeling. Van belang is dat de gestelde regels ervoor zorgen dat zowel het niveau van geluidsbelasting als van het externe veiligheidsrisico beperkt blijft. Dit niveau moet zodanig zijn dat in ieder geval niet het niveau overschreden wordt dat de instelling van een luchthavenbesluit noodzakelijk maakt (een geluidscontour van 56 dB(A)_{L_{den}} of een PR van 10⁻⁶ buiten het luchthavengebied). De indeling van verplichte

¹² Artikel 8.44 Wlv.

¹³ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 74.

en mogelijke regelgeving is in een schema gezet in figuur 1.

Regels voor veilig gebruik luchtruim

Om een veilig gebruik van het luchtruim te waarborgen dient de minister van Verkeer en Waterstaat een verklaring van veilig gebruik van het luchtruim te geven. Zonder deze verklaring treedt een luchthavenbesluit of lucht-havenregeling niet in werking. Het provinciaal bestuur dient deze aan te vragen.¹⁴ Bij de beslissing over de verklaring wordt de capaciteit en veiligheid van het luchtruim en de eventuele aanwezigheid van een luchtverkeersleiding betrokken.¹⁵

Grenswaarden en regels voor de ruimtelijke indeling: beperkingengebied bij een luchthavenbesluit

Een luchthavenbesluit bevat naast regels voor het luchtverkeer ook regels voor de ruimtelijke indeling rondom het gebied. Naast het gebied dat bestemd is voor de luchthaven zelf zal er rondom de luchthaven een gebied worden ingesteld, het zogenoemde beperkingengebied. In dit gebied gelden beperkingen voor

het gebruik en de bestemming van de grond met betrekking tot geluidsbelasting, externe veiligheidsrisico en vliegveiligheid (art. 8.47 Wet luchtvaart). De regels voor het beperkingengebied gelden primair voor gemeentes en gebruikers van de grond.

In het Besluit Burgerluchthavens zijn de grenswaarden en regels gegeven waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een luchthavenbesluit. In een ministeriële regeling, de Regeling Burgerluchthavens, worden nadere bepalingen ten aanzien van deze grenswaarden opgenomen, zoals de voorgescreven berekeningsmethode.

Het luchthavenbesluit bevat, volgens artikel 9 van het Besluit, in ieder geval:

- Contouren voor externe veiligheid, de plaatsgebonden risicocontour 10^{-5} en 10^{-6} .
- Contouren voor de geluidsbelasting:
 - Een contour van 48 dB(A) L_{den} (vergelijk 20 Ke zone).
 - Een contour van 56 dB(A) L_{den} (vergelijk 35 Ke zone).
 - Een contour van 40 Ke.
 - Een contour van 55 Ke.
 - Een contour van 70dB(A) L_{den} (vergelijk 65 Ke zone).
- Een obstakelvrij gebied.
- Een gebied met hoogtebeperking in verband met de vliegveiligheid/beperkingen aan apparatuur in verband met de luchtverkeerscommunicatie.
- Een gebied van 6 kilometer omtrek met beperkingen voor het gebruik in verband met vogelaantrekkende werking.
- Voor luchthavens die ook worden gebruikt in de nachtperiode: een laserstraalvrijgebied.

Regelgeving vanwege geluidsbelasting

De beperkingen met betrekking tot geluidsbelasting worden uitgewerkt aan de hand van geluidscontouren. Er wordt gebruikge-

¹⁴ Artikel 8.49 en 8.64, lid 6, Wlv.

¹⁵ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 41.

¹⁶ Richtlijn 2202/49/EG van 25 juni 2002 inzake de beheersing en evaluatie van omgevingslawaaï, publicatienummer PbEG L 189/2. Alleen de 40 Ke en 55Ke waarden zijn nog niet omgezet in L_{den} , dit vindt op een later moment plaats in samenhang met de omzetting van de geluidswaarden voor Schiphol, aldus de Nota van Toelichting bij het Besluit Burgerluchthavens, p. 18.

¹⁷ Het ligt overigens in de lijn van de wetgever om ondanks de overstap naar andere drempelwaarden, ongeveer dezelfde geluidsbelasting te realiseren. Door verschillen in de uitvoering van de geluidswaarden kunnen er echter wel degelijk veranderingen optreden. De praktijk zal dit moeten uitwijzen. Voor een voorbeeld zie: Rapport van To70 in opdracht van de Provincie Noord-Holland: Gevolgen wetsvoorstel RBML voor vliegveld Hilversum en Nieuwbouwplan Ter Syde.

maakt van een nieuwe dosismaat L_{den} , hiermee wordt aangesloten bij de EG-richtlijn voor omgevingslawaai.^{16,17} In de nieuwe situatie zal niet meer met geluidszones worden gewerkt maar met handhavingspunten. De genoemde grenswaarden geven de waarden aan die op een handhavingspunt zijn toegestaan. Zoals reeds genoemd zal in ieder geval in het verlengde van start- en landingsbanen een handhavingspunt aanwezig moeten zijn. Bovendien moet een handhavingspunt worden ingesteld op elke locatie waar aangesloten woonbebouwing is gelegen, in of op de geluidscontour van 56dB(A) L_{den} .¹⁸ Wanneer PS dit nodig achten, kan ook op andere geluidsgevoelige plaatsen een handhavingspunt worden ingesteld. Alle handhavingspunten en bijbehorende waarden vormen samen de geluidscontour.

Volgens de Memorie van Toelichting is het eerste voordeel van deze nieuwe regelgeving een efficiëntere handhaving. Bovendien zouden discussies kunnen worden voorkomen over kleine zoneoverschrijdingen waar niemand woont.¹⁹ De vraag kan worden gesteld of de handhaving van de geluidsbelasting op punten in plaats van over gehele zones de bescherming tegen geluidsbelasting in het gehele gebied, wel ten goede komt. In een gebied waar geen sprake is van aaneengesloten bebouwing, kan bescherming tegen geluidsbelasting ook nuttig zijn, onder andere vanwege de natuurwaarden van het gebied of vanwege recreatiedoeleinden.

De regels verbonden aan het beperkingengebied bepalen dat voor het gebied binnen de geluidscontour 56dB(A) (voorheen 35 Ke) een nieuwbouwverbod gaat gelden voor woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen, zoals scholen en ziekenhuizen. Voor het gebied met een contour van 40 Ke en 55 Ke zullen woningen en geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming moeten worden onttrokken, tenzij geluidswerende maatregelen kunnen

worden genomen (zoals isolatie). Voor het gebied binnen de geluidscontour van 70dB(A) L_{den} moeten woningen en geluidsgevoelige gebouwen aan hun bestemming worden onttrokken.²⁰ In de huidige situatie gelden soortgelijke regels ook al, dit is nu geregeld in het Besluit Geluidshinder Grote Luchtvaart en het Besluit Geluidshinder Kleine Luchtvaart. Het laatstgenoemde besluit zal na inwerking-treding van het Besluit Burgerluchthavens komen te vervallen.²¹

Regelgeving vanwege externe veiligheid

Vanwege het externe veiligheidsrisico gelden er ook beperkingen voor het gebruik en de inrichting van de grond in het beperkingengebied. Externe veiligheid is de veiligheid van inrichtingen of andere bestemmingen voor de omgeving. De externe veiligheid wordt onder andere uitgedrukt in een plaatsgebonden risico. Dit is het risico dat zich een ongeluk voordoet met dodelijke slachtoffers op één bepaalde plaats. Dit wordt berekend door per jaar te bekijken hoe vaak een ongeluk zich op een bepaalde plaats voordoet. Binnen een gebied met een bepaald risiconiveau (PR 10^{-5}) moeten woningen aan hun bestemming worden onttrokken en er zal een nieuwbouwverbod gaan gelden. Bestaand rechtmatig gebruik wordt geëerbiedigd. Binnen een gebied met een lager risico (PR 10^{-6}) geldt een nieuwbouwverbod, tenzij er een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven door GS.²² Dit geldt ook voor kwetsbare gebouwen, bijvoorbeeld kantoren, wanneer daar veel mensen werken. Behalve voor Schiphol is er in de huidige situatie nog geen beleid voor de externe veiligheid rondom luchthavens.

18 De geluidcontour van 56dB(A) L_{den} is te vergelijken met de 35 Ke-geluidszone.

19 MvT, Kamerstukken TK 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 26.

20 Artikel 12, Besluit Burgerluchthavens.

21 Artikel 22, Besluit Burgerluchthavens.

22 Artikel 10 en 11, Besluit Burgerluchthavens.

Regelgeving vanwege vliegveiligheid

Vanwege de vliegveiligheid gelden er ook beperkingen rondom luchthavens. Het bevoegd gezag heeft geen directe invloed op deze beperkingen, zij vloeien voort uit internationale regels, vastgelegd door de International Civil Aviation Organization, ICAO. Deze hebben voornamelijk betrekking op hoogtebeperkingen voor gebouwen en objecten. Ook zijn er regels voor bestemmingen die apparatuur van radiocommunicatie verstoren of die vogels aantrekken.²³ Deze regels waren al van toepassing, de wijzigingswet zal deze regels alleen verder uitwerken.

Handhaving en Toezicht

Naast de inhoud van het toetsingskader is ook de uitvoering en handhaving van belang. In de wijzigingswet wordt een artikel geïntroduceerd dat GS in staat stelt maatregelen voor te schrijven, bij een constatering van de overschrijding van de grenswaarden. Deze maatregelen dienen bij te dragen aan het terugdringen van de belasting vanwege het luchtvaartverkeer, zodat dit weer binnen de grenswaarden valt.²⁴ Dit geldt voor zowel de grenswaarden en regels gesteld in een luchthavenbesluit als luchthavenregeling. Een maatregel kan betrekking hebben op alles waarover PS of GS bevoegd zijn.²⁵ Zo een maatregel kan bijvoorbeeld zijn dat de exploitant minder gebruikers van een bepaalde landingsbaan toestaat.

Er is een verschil in de handhaving van regels en van grenswaarden. Indien een regel wordt overschreden door de geadresseerde, kan het bevoegd gezag een bestuurlijke boete opleg-

gen. Bij overschrijding van een grenswaarde dienen GS eerst een maatregel op te leggen. Wanneer aan deze maatregel niet wordt voldaan, kan hier een bestuurlijke boete voor worden opgelegd.²⁶

Belangrijk is het om te bepalen welke partij (of partijen) kan worden aangesproken op de naleving van de regels en grenswaarden. Dit kan zijn de exploitant, de gebruikers of de luchtverkeersleiding of een combinatie van deze partijen. Een grenswaarde verleent een milieugebruiksruimte aan alle partijen gezamenlijk. Als deze wordt overschreden, wordt een maatregel opgelegd. De maatregel moet zijn gericht aan degene die deze kan voldoen. Gebruikers kunnen bijvoorbeeld worden verplicht gebruik te maken van luchtvaartuigen die minder geluid produceren, terwijl de exploitant bijvoorbeeld kan worden verplicht minder vliegbewegingen toe te staan. Indien degene tot wie de maatregel is gericht, niet aan deze maatregel voldoet, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Ook kan bestuursdwang of een last onder dwangsom worden opgelegd.²⁷

Dit aspect van het wetsvoorstel is van belang omdat dit een nieuwe regeling is, in vergelijking met de huidige situatie. In de oude Luchtvaartwet werd bepaald dat er voor elke luchthaven een handhavingvoorschrift en een gebruiksplan moet worden opgesteld. De exploitant zond een gebruiksplan aan de minister, waarna de minister het gebruiksplan diende vast te stellen.²⁸ Met betrekking tot handhaving traden in de oude situatie echter enkele problemen op. De minister kon enkel de exploitant aanspreken op een overschrijding van de milieugebruiksruimte. Deze kon zich vervolgens op zijn eigen overmacht beroepen, omdat gebruikers of luchtverkeersleiding niet zijn voorschriften opvolgden. Bovendien waren de handhavinginstrumenten van de minister beperkt. De enige mogelijkheid tot handhaving was intrekking van

23 ICAO, annex 14.

24 Artikel 8.45, Wlvo

25 Artikel 8.44, Wlv, zoals geluidsbelasting, externe veiligheid, vliegveiligheid en lokale verontreiniging.

26 Artikel 11.23, Wlv.

27 Artikel 11.15 Wlv.

28 Artikel 30a e.v. Luchtvaartwet.

het gebruiksplan en sluiting van luchthaven (eventueel met toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom). Dit kan echter disproportioneel zijn in vergelijking met de overtreding. Tot de inwerkingtreding van de wijzigingswet staan de minister geen specifieke instrumenten ter beschikking waarmee één bepaalde regel kan worden afgedwongen. Het wetsvoorstel geeft GS nu een bevoegdheid maatregelen te nemen, voorziet in een mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en zorgt ervoor dat meer dan één partij kan worden aangesproken. Door deze instrumenten zal handhaving van de gestelde regels beter uitvoerbaar zijn.

Doorwerking van het beperkingengebied in de ruimtelijke ordening

Dit wetsvoorstel introduceert de doorwerking in het gemeentelijke bestemmingsplan van de bepalingen voor het beperkingengebied zoals vastgelegd in het luchtvaartbesluit. Dit gebeurt nu reeds voor het gebied rondom Schiphol, via het luchthavenindulingsbesluit.²⁹ Het luchthavenbesluit zal het karakter krijgen van een voorbereidingsbesluit, als bedoeld in artikel 3.7 Wro. Dit betekent dat bij het aanpassen van het bestemmingsplan of het verlenen van een ontheffing het gemeentebestuur de bepalingen in het luchthavenbesluit in acht zal moeten nemen. Binnen een jaar na vaststelling van een luchthavenbesluit moeten de betrokken bestemmingsplannen worden herzien met inachtneming van het luchthavenbesluit.³⁰ Deze doorwerking houdt een beperking van de autonomie van de gemeenteraad in bij het vaststellen van bestemmingsplannen in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

Bijzonder aan de werking van het luchthavenbesluit als voorbereidingsbesluit is dat de geldingsduur onbeperkt is. Bij een 'normaal' voorbereidingsbesluit is de maximale werking één jaar. Wanneer het bestemmingsplan dan nog niet is herzien of gewijzigd – met inacht-

neming van het voorbereidingsbesluit – vervalt de aanhoudingsplicht. Een luchthavenbesluit blijft echter zijn bevestigende werking van voorbereidingsbesluit houden totdat een nieuw of herzien bestemmingsplan gaat gelden dat in overeenstemming is met het luchthavenbesluit. In de Wet luchtvaart is de bepaling opgenomen dat de gemeenteraad verplicht is binnen een jaar een bestemmingsplan in overeenstemming met het luchthavenbesluit vast te stellen of te herzien (art. 8.8, lid 3, Wet luchtvaart). Aangezien gemeenteraden in de praktijk niet altijd aan de termijnen voldoen voor het vaststellen van bestemmingsplannen, is de onbeperkte geldingsduur van het luchthavenbesluit als voorbereidingsbesluit noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de grond niet anders zal worden gebruikt dan is bepaald in het beperkingengebied. Deze constructie is gelijk aan een bepaling uit de Tracéwet (artikel 15, lid 3). Deze doorwerking zorgt er echter wel voor dat de bevoegdheden van de gemeente om zelfstandig te beslissen over een goede ruimtelijke ordening wordt beperkt door Provinciale Staten.³¹ In het Besluit Burgerluchthavens is de – wellicht overbodige – bepaling opgenomen dat bij de vaststelling van een luchthavenbesluit een afweging wordt gemaakt over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied gelegen tussen de geluidcontour 56dB(A) L_{den} en 48dB(A) L_{den} in relatie tot het gebruik van de luchthaven.³² Deze afweging zal Provinciale Staten dienen te maken. Gemeentes kunnen in dit geval geen afweging maken over de ruimtelijke ontwik-

29 Artikel 8.47 van de nieuwe wet verklaard artikel 8.8 van de huidige Wet luchtvaart van overeenkomstige toepassing. Hierin wordt artikel 3.7 Wro van overeenkomstige toepassing verklaard.

30 MvT Kamerstukken TK 2005-2006, 30 452, nr. 3, p. 37.

31 Zie ook Memorie van Toelichting, Wijziging Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, TK 2000/2001, 27603 nr. 3, p. 11.

32 Artikel 19, Besluit Burgerluchthavens.

keling op hun grondgebied. Ik neem aan dat het laatste woord over deze doorwerking nog niet is gezegd.³³

De doorwerking van het luchthavenbesluit als voorbereidingsbesluit en de gevolgen voor de ruimtelijke ordening hebben ongetwijfeld een rol gespeeld bij de afweging om de luchthavens Rotterdam, Maastricht, Eelde en Lelystad als luchthaven van nationale betekenis te bestempelen. Hiermee blijft de afweging tussen de ontwikkeling van de luchtvaart en de ruimtelijke indeling van het gebied in handen van de minister.

Interessant in dit verband is dat tegen luchthavenbesluiten voor overige luchthavens van nationale betekenis die samenwerken met Schiphol, geen beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Beroep bij de bestuursrechter

Een belangrijke verandering ten gevolge van de wijzigingswet is het afschaffen van de beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter voor luchthavens van nationale betekenis, in geval sprake is van samenwerking met Schiphol. Volgens artikel IV van de wijzigingswet worden de luchthavenbesluiten, vastgesteld volgens artikel 8.70, eerste lid, Wet luchtvaart,

voor zover sprake is van een samenwerking bij de verdeling van het luchthavenluchtverkeer van Schiphol, uitgezonderd van beroep. Deze besluiten worden op de zogenoemde 'negatieve lijst' van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geplaatst. De 'negatieve lijst' is een de bijlage bij de Awb en bepaalt voor welke besluiten de mogelijkheid van bezwaar en beroep is uitgesloten.

Wellicht om het gebrek aan beroepsrecht te compenseren, dient een luchthavenbesluit dat wordt vastgesteld voor een luchthaven van nationale betekenis in ontwerp te worden voorgedragen aan de Eerste en Tweede Kamer en landelijk bekendgemaakt in de Staatscourant. Voor eenieder staat dan de mogelijkheid open om wensen en bedenkingen in te brengen bij de minister.³⁴

Op de voorbereiding van luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen voor luchthavens van regionale betekenis is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, die eenieder de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen biedt.³⁵

In het primaire wetsvoorstel was voorzien in een afschaffing van de beroepsmogelijkheid voor alle luchthavens, ook die van regionale betekenis.³⁶ De Raad van State was hier zeer kritisch over in haar Advies bij het wetsvoorstel.³⁷ Bij de behandeling in de Tweede Kamer is de toegang tot de bestuursrechter gehandhaafd voor alle overige luchthavens, met uitzondering voor Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis die samenwerken met Schiphol.³⁸ Op grond van artikel 12.1 van de Wet luchtvaart staat voor belanghebbenden rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een besluit tot vaststelling van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling.

33 Zie voor een uitgebreide behandeling van de doorwerking in de ruimtelijke ordening mijn onderzoek voor de Universiteit Utrecht. Regionale luchthavens: Ruimte en rechtsbescherming, Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, 2007, ISBN 9789052131481, hoofdstuk 4.

34 Artikel 8.71 Wlv.

35 Artikel 8.48 Wlv en artikel 8.64, zesde lid, Wlv.

36 Voorstel van wet, Kamerstukken II, 2005/2006, 30 452, nr. 2.

37 Advies Raad van State en Nader Rapport, Kamerstukken II, 2005/2006, 30 452, nr. 4.

38 Amendement Tang, 27 september 2007, Kamerstukken II, 2007/2008, 30 452, nr. 18.

Hiermee is het beroep voor belanghebbenden bij een luchthaven de bestuursrechter veiliggesteld, voor zover de luchthaven niet samenwerkt met Schiphol. Voorheen was beroep tegen een aanwijzingsbesluit voor een luchtvaartterrein ook rechtstreeks mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State conform artikel 30 van de Luchtvaartwet. Alleen de beroepsmogelijkheid bij de burgerlijke rechter zou niet voldoende zijn geweest voor besluiten met een zo omvangrijke impact op de bestemmingen en gebruiksmogelijkheden van gronden. Juist vanwege de uitbreiding van de regelgeving, toetsingskader en handhavinginstrumenten en de ingrijpende gevolgen voor de ruimtelijke ordening in het gebied, is het voor alle belanghebbenden bij een luchthaven, zowel gebruikers als omwonenden en grondeigenaren, belangrijk om toegang tot de bestuursrechter te hebben.

Overgangsrecht

Er is uitgebreid overgangsrecht opgenomen in de wijzigingswet, waarbij ook rekening is gehouden met omzettingbesluiten, noodzakelijk voor sommige luchthavens, de belangrijkste regels worden hier genoemd.

- Voor luchthavens waarvoor nu een aanwijzingbesluit geldt, moet binnen **vijf jaar** na intwerkingtreding van de wijzigingswet een luchthavenbesluit of luchthavenregeling worden vastgesteld.
- Voor luchthavens waarvoor een besluit is afgegeven op grond van het Besluit inrichting en gebruik niet-aangewezen luchtvaartterreinen (BIGNAL) moet binnen **twee jaar** een luchthavenbesluit worden vastgesteld, indien een luchthavenbesluit vereist is.
- Wanneer voor BIGNAL-terreinen waarvoor een besluit is afgegeven en waarvoor geen luchthavenbesluit maar een luchthavenregeling is vereist, moet deze regeling binnen **een jaar** zijn vastgesteld. Dit geldt

ook voor alle luchthavens waarvoor een ontheffing is afgegeven op grond van het BIGNAL.³⁹

Binnen een jaar na de verwachte inwerkingtreding zullen Provinciale Staten van de verschillende provincies de eerste luchthavenregelingen moeten afgeven, waarna de luchthavenbesluiten na twee jaar en vijf jaar zullen volgen.

Conclusie

Door de wijzigingswet wordt voor het grootste deel van de luchthavens de provincie in plaats van de minister het bevoegd gezag. Voor luchthavens voor kleine luchtvaart betekent dit dat er niet langer een systeem zal gelden van ontheffingen. In plaats daarvan moet de luchthaven zijn vastgesteld door Provinciale Staten met een besluit, de luchthavenregeling. Voor luchthavens voor grotere luchtvaart treedt het luchthavenbesluit van Provinciale Staten in in de plaats van het aanwijzingsbesluit van de minister. Aan de vaststelling van een luchthavenbesluit en luchthavenregeling is een uitgebreid toetsingskader verbonden.

De introductie van een toetsingskader voor luchthavens voor kleinere luchtvaart is op zich al een ingrijpende verandering ten opzichte van de oude situatie. Voor grotere luchthavens geldt dat een luchthavenbesluit in ieder geval grenswaarden en regels dient te bevatten voor de geluidsbelasting vanwege het luchtvaartverkeer, eveneens moet het regels bevatten voor de vliegveiligheid. Dit is niets nieuws onder de zon. De mogelijkheid tot het stellen van regels voor de externe veiligheid en voor lokale luchtverontreiniging in echter wel een nieuwe bevoegdheid. Bovendien zijn de bevoegdheden uitgebreid zodat deze nieuwe regels ook daadwerkelijk gehandhaafd kunnen worden.

³⁹ Artikel XIII, XIV, XV van de Wijzigingswet.

Het meest ingrijpend is echter dat voor de ruimtelijke indeling rondom een luchthaven met luchthavenbesluit een beperkingengebied zal gaan gelden. De basis van het beperkingengebied wordt gevormd door geluidscontouren (die in de plaats treden van de 'oude' geluidszones). Eerder had een aanwijzing van een luchthaven met daarbij behorende geluidszones ook al gevolgen voor de ruimtelijke ordening, maar minder vergaand dan na inwerkingtreding van de wijzigingswet het geval zal zijn. Dit is vooral gelegen in het feit dat een beperkingengebied zal doorwerken als voorbereidingsbesluit in de ruimtelijke ordening.

De uitwerking van deze regelgeving in de praktijk zal pas duidelijk worden wanneer de eerste luchthavenregelingen en luchthavenbesluiten worden vastgesteld en gebruikt. De eerste luchthavenregelingen moeten zijn vastgesteld een jaar na inwerkingtreding van de Wijzigingswet. Het vaststellen van de besluiten zal ingrijpende gevolgen hebben voor de gebruikers van de luchthaven en voor het gebruik en inrichting van de grond rondom de luchthaven. Het is van belang voor alle partijen om de vaststelling van de besluiten goed in de gaten te houden. Tegen de vaststelling van alle luchthavenregelingen en het grootste deel van de luchthavenbesluiten staat beroep open voor belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van dit beroepsrecht zal er ongetwijfeld veel interessante jurisprudentie ontstaan over de belangenafweging tussen de ruimtelijke indeling en de luchtvaart.