

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de heer M.G.J. Harbers

Den Haag, 6 september 2023
dossiernummer: 204146
uw kenmerk: 14699
telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58
e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: wijziging Algemene wet bestuursrecht ter invoering beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

Geachte minister,

Op 17 juli 2023 is de internetconsultatie 'wijziging Algemene wet bestuursrecht ter invoering beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State' gepubliceerd. De NOVA heeft zijn adviescommissie bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie bestuursrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Aan: algemene raad
Van: adviescommissie bestuursrecht
Datum: 4 september 2023
Betreft: **wijziging Algemene wet bestuursrecht ter invoering beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten met betrekking tot luchthavens Schiphol, Lelystad en Rotterdam en Eindhoven**

Inhoud

SAMENVATTING	2
CONSULTATIETREACTIE	3
Beschrijving voorstel	3
Inhoud van het voorstel	3
Aanleiding voor het voorstel.....	3
Bespreking voorstel	4
Problemen bij uitsluiting toegang tot de bestuursrechter met betrekking tot besluiten op grond van de Wet luchtvaart.....	4
Biedt de wetwijziging een antwoord op de kritiekpunten?	6

SAMENVATTING

De keuze om in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de toegang tot de bestuursrechter uit te sluiten voor besluiten op basis van de Wet luchtvaart (hierna: Wlv) heeft langdurige kritiek ontvangen. Oorspronkelijk was deze mogelijkheid er onder de Luchtvaartwet immers wel. Onder meer de Raad van State heeft deze verschuiving bekritiseerd en gepleit voor toegang tot de bestuursrechter, juist gezien de impact van luchthavenbesluiten op omwonenden en omgeving. De rechtspraak heeft inmiddels al een verruiming laten zien voor wat betreft bestemmingsplannen met betrekking tot luchthavens.

Met onderhavig wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld voor in de Awb en de Wlv, met als doel direct beroep bij de bestuursrechter mogelijk te maken voor luchthavenbesluiten met betrekking tot Schiphol, Lelystad, Rotterdam en Eindhoven, daar waar dat nu alleen mogelijk was bij de civiele rechter. Deze aanpassingen omvatten verder het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb op deze besluiten, om zo consistentie in voorbereidingsprocedures binnen de Wlv te waarborgen.

De adviescommissie bestuursrecht kan zich vinden in dit wetsvoorstel. Door de daarin vervatte verruiming van de toegang tot de bestuursrechter wordt immers tegemoetkomen aan de kritiekpunten van rechtszekerheid, rechterlijke bevoegdheden en wetssystematiek.

CONSULTATIEREACTIE

Beschrijving voorstel

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt de Awb te wijzigen om de toegang tot de bestuursrechter uit te breiden en afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren op de voorbereidingsprocedures van besluiten van de Wlv. De eerste wijziging houdt in dat artikel 1 van bijlage 2 bij de Awb wordt gewijzigd. De luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en de vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven worden verwijderd uit de negatieve lijst zoals opgenomen in artikel 1 van bijlage 2 Awb. Beroep bij de bestuursrechter is voor deze besluiten daardoor mogelijk. Ook in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb worden wijzigingen aangebracht. Aan het onderdeel Wet luchtvaart worden artikelen 8.4 (LIB), 8.15 (LVB) en 10.27, eerste lid, voor zover het betreft de luchthaven Eindhoven (burgermedegebruik), toegevoegd. De uitzondering voor de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en de militaire luchthaven Eindhoven komt te vervallen. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat voor deze besluiten beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) mogelijk is.

Door middel van de wijzigingen in de artikelen 8.13, 8.71 en 10.18 van de Wet luchtvaart worden de voorbereidingsprocedures van een LVB, LIB, een luchthavenbesluit voor burgerluchthavens van nationale betekenis en een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven veranderd, zodat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing wordt verklaard. Dit brengt met zich dat burgers al in een vroegere fase bij besluitvorming worden betrokken, omdat zij op grond van afdeling 3.4 Awb zienswijzen mogen indienen voor dat een besluit wordt genomen.

Aanleiding voor het voorstel

Op het moment is er geen toegang opengesteld tot de bestuursrechter met betrekking tot de volgende besluiten: het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB), het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), het Luchthavenbesluit Lelystad, Rotterdam en Eindhoven (militair) en de Vergunning burgermedegebruik luchthaven Eindhoven. Voor de andere besluiten die opgenomen zijn in de Wet luchtvaart bestaat er wel toegang tot de bestuursrechter. Voor de besluiten waartegen niet bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd, is rechtsbescherming mogelijk bij de civiele rechter. Volgens de memorie van toelichting heeft de huidige situatie nadelen, omdat belanghebbenden alleen rechtsbescherming via de civiele rechter hebben. Burgers ervaren dat de gang naar de bestuursrechter laagdrempeliger is dan de civiele rechter. Burgers zijn dan minder geneigd om rechtsbescherming in te schakelen, omdat de gang naar de civiele rechter vaak duurder is en minder laagdrempelig. Dit is ten nadele voor de rechtsbescherming van burgers. Daarnaast wordt het gebrek van uniformiteit van de rechtsgangen nadelig ervaren door alle belanghebbenden en voor de overheid. Bewonersorganisaties hebben de wens gehad om beroep bij de bestuursrechter open te stellen.

De memorie van toelichting noemt specifieke voordelen die gebonden zijn aan een bestuursrechtelijke procedure. Voor bestuursrechtelijke procedures is er geen procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht, terwijl dit bij de civiele rechter wel zo is. Dit brengt met zich mee dat de proceskosten in het algemeen in het bestuursrecht lager zijn. Daarom wordt deze vorm van rechtsbescherming door burgers en maatschappelijke organisaties als laagdrempeliger ervaren. Er is ook geen risico om te worden veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij, wat de proceskosten lager houdt dan in een civiele procedure.

De bestuursrechtelijke rechtsgang wordt ook wenselijk geacht wegens het feit dat een besluit formele rechtskracht verkrijgt. Het besluit wordt door de bestuursrechter zowel inhoudelijk als procesrechtelijk rechtmatig geacht, aldus de memorie van toelichting. Exceptieve toetsing is nog wel mogelijk en betrokkenen kunnen een procedure op basis van onrechtmatige daad jegens de Staat starten. Het belang van rechtszekerheid wordt gediend als er niet langdurig twijfel bestaat over de rechtsgeldigheid van het besluit. Een bestuursrechtelijke procedure is volgens de memorie van toelichting over het algemeen sneller, met name ook wanneer het een beroep in eerste en enige aanleg bij de ABRvS betreft.

Volgens de memorie van toelichting is de wijziging wenselijk wegens uniformering van de rechtsbeschermingsmogelijkheden, wat duidelijkheid schept en de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsgang dat voordelig is voor alle belanghebbenden.

Ook bij de voorbereidingsprocedures bestaat er een wens om uniformiteit aan te brengen. Voor de betreffende besluiten waarvoor momenteel nog een eigen voorbereidingsprocedure is voorzien, wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard. De eigen voorbereidingsprocedures lijken op de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, maar voorzien in een termijn van vier weken om zienswijzen in te dienen. Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is de termijn om zienswijzen in te dienen zes weken. Een langere termijn om zienswijzen in te dienen wordt voor de belanghebbende voordeliger geacht.

Bespreking voorstel

Problemen bij uitsluiting toegang tot de bestuursrechter met betrekking tot besluiten op grond van de Wet luchtvaart

De keuze om bij besluiten op grond van de Wlv het beroep bij de bestuursrechter uit te sluiten heeft door de jaren heen kritiek gekregen. Al bij de invoering van de destijds nieuwe Wlv heeft Meijer in 2003 opgemerkt dat voorheen veel gebruik werd gemaakt om beroep in te dienen bij de bestuursrechter onder de Luchtvaartwet, de voorganger van de Wlv.¹ De keuze om de toegang tot de bestuursrechter weg te nemen was nadelig voor de belanghebbenden. Hoewel de bestuursrechter en de civiele rechter op zelfde gronden toetsen, werd het doorschuiven van rechtsbescherming richting de civiele rechter niet als een positieve verandering gezien. De bestuursrechter kan een besluit vernietigen en heeft andere aanvullende bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om zelf in de zaak voorzien. De civiele rechter heeft minder vèrgaande mogelijkheden, bijvoorbeeld een besluit onrechtmatig verklaren, onverbindend verklaren en buiten werking stellen. Vanuit het oogpunt van de wetssystematiek werd de sluiting van de toegang tot de bestuursrechter dan ook geacht een slechte keuze te zijn geweest. Als uitgangspunt dient de bestuursrechter te beoordelen over bestuursbesluiten. Wegens de vrees van een te hoge werklast is er in de jaren '90 besloten om avv's en beleidsregels voorlopig bij beroep uit te zonderen door middel van artikel 8:2 Awb. Dit betrof een uitzondering. Het zou in strijd zijn met de wetssystematiek om de uitzondering verder te laten gaan. Daarbij geldt dat de rechter minder toegankelijk wordt geacht voor de burger zodat het ook om die reden slecht wordt geacht om rechtsbescherming van de bestuursrechter uit te sluiten. Bij een bestuursrechter is er geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, dus is procederen laagdrempeliger. Er wordt afbreuk gedaan aan de toegankelijkheid van de bestuursrechter wanneer die rechtsgang wordt gesloten.

¹ E.E. Meijer 2003, 'Procederen over Schiphol: bestuursrechter of civiele rechter', *M en R* 2003/10, p. 274.

Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, rechterlijke bevoegdheden en wetssystematiek dient de toegang tot de bestuursrechter derhalve zo open mogelijk te zijn.

De Raad van State adviseerde over de keuze om de toegang tot de bestuursrechter nader uit te sluiten voor luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen met betrekking tot de andere luchthavens, waarbij de wetgever werd afgeraden dit in te voeren.² De Raad van State merkte hierbij op dat onderhavige besluiten belangrijke gevolgen hebben voor de ruimtelijke indeling in het gebied rondom de luchthaven en het woon- en leefklimaat van omwonenden. Ook werd opgemerkt dat regelingen met betrekking tot luchthavens vaak aanleiding geven tot beroepsprocedures en die beter aan de bestuursrechter dan aan de civiele rechter kunnen worden voorgelegd.

Schueler heeft de kritiekpunten van Meijer met betrekking tot rechtsbescherming later beaamd en beschreef de keuze van de wetgever als een verschuiving van de rechtsbescherming van de bestuursrechter naar de burgerlijke rechter.³ Hij vraagt zich af of de bestuursrechter wordt uitgesloten omdat een procedure bij de burgerlijke rechter voor de burgers duurder is en het procesrisico hoger is. In een ander artikel uitte Schueler zijn onbegrip over de bewuste keuze van de overheid om de toegang tot de bestuursrechter te sluiten, terwijl er hoogstwaarschijnlijk juist veel belanghebbenden zijn betrokken bij besluiten genomen op grond van de Wlv.⁴

Weer later merkt Rus-van der Velde op dat, hoewel de wetgever heeft geprobeerd toegang tot de bestuursrechter uit te sluiten, dit met betrekking tot bestemmingsplannen niet volledig is gelukt en bespreekt een zaak waarbij de toegang tot de bestuursrechter aan de orde was geweest.⁵ In die betreffende zaak hadden appellanten bezwaar gemaakt tegen het bestemmingsplan "Lelystad – Uitbreiding luchthaven", die door de raad van de gemeente Lelystad was vastgesteld.⁶ De raad had zich op het standpunt gesteld dat tegen het luchthavenbesluit geen beroep kon worden ingesteld omdat de vaststelling van een luchthavenbesluit op grond van artikel 8.70 lid 1 van de Wlv voor de luchthaven Lelystad is geplaatst op de negatieve lijst van Bijlage I in de Algemene wet bestuursrecht. De raad wees op de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 8.10 Wlv, waardoor tegen delen van het ontwerpbestemmingsplan die de uitvoering van het luchthavenbesluit betreffen, geen zienswijze naar voren gebracht kan worden. De Afdeling vond echter dat de uitleg van de raad niet eenduidig was af te leiden uit de wetsgeschiedenis en dat die uitleg niet kon volgen van de letterlijke tekst. De Afdeling vond, zoals appellanten hadden aangevoerd, dat artikel 8.10 Wlv tekstueel dient te worden uitgelegd. De Afdeling volgde ook dat artikel 8.10 Wlv enkel de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen uitsluit en niet de mogelijkheid van beroep. Daardoor zullen alleen belanghebbenden de mogelijkheid hebben tot het indienen van zienswijzen bij de voorbereiding van een bestemmingsplan. Appellanten zijn belanghebbenden bij het bestreden besluit en hebben ook een zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan, waardoor de appellanten de planregeling kunnen bestrijden in een procedure bij de Afdeling. Deze uitleg was volgens de Afdeling juist. De Afdeling vindt dat een tekstuele uitleg van artikel 8.10 Wlv de rechtszekerheid dient, waardoor beroep open staat tegen – ter uitvoering van luchthavenbesluit vastgesteld – het bestemmingsplan voor luchthaven Lelystad.

² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 452, nr. 4, p. 2.

³ B. Schueler 2012, 'Kroniek van het omgevingsrecht', *NJB* 2012/2021.

⁴ B. Schueler 2014, 'Een overzichtelijke, onafhankelijke eenheid? Over integratie van de bestuursrechtspraak', *NTB* 2014/20.

⁵ M. Rus-van der Velde, 'Besluitvorming over de luchthavens in Nederland: in vogelvlucht', *Men R* 2019/64.

⁶ ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:129.

Biedt de wetwijziging een antwoord op de kritiekpunten?

In de rechtspraak heeft reeds een verruiming plaatsgevonden van de rechtstoegang tot de bestuursrechter, nu het mogelijk is om, als het gaat bestemmingsplannen die betrekking hebben op luchthavens, bij de bestuursrechter te procederen.⁷ Dit in het kader van rechtszekerheid. Het schept meer duidelijkheid en rechtszekerheid als de toegang tot de bestuursrechter voor alle besluiten gemaakt op grond van de Wlv mogelijk wordt gemaakt. De wetssystematiek is er ook mee gediend als alle besluiten in een wet toegang hebben tot de dezelfde rechter. De bestuursrechter is beter geschikt om dit soort geschillen te beslechten. Uit verschillende hoeken zijn er kritische geluiden en onbegrip geweest op de keuze om destijds beroep bij de bestuursrechter uit te sluiten. De beoogde wetwijziging van de Awb zal de toegang tot de bestuursrechter bewerkstelligen en daarmee tegemoetkomen aan de kritiekpunten van rechtszekerheid, de rechterlijke bevoegdheden en wetssystematiek. Ook de adviescommissie bestuursrecht acht dat een goede ontwikkeling.

⁷ ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:129.