

Niet minder, wel anders

Een advies over de rechtsbescherming
onder het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels
Universiteit van Tilburg

Mei 2009

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit advies

Om enerzijds de voor de luchthaven Schiphol beschikbare milieuruimte beter te kunnen benutten (waardoor er binnen die ruimte meer vliegtuigbewegingen per jaar kunnen worden verwerkt) en anderzijds de geluidhinder in de omgeving van Schiphol, met name in de bewoonde gebieden, terug te dringen, is door de zogeheten Alderstafel een nieuw stelsel van normen en handhaving ontworpen (aanvankelijk 'Vliegen Volgens Afspraak' (VVA) genoemd), waarover door alle betrokken partijen een convenant is gesloten. Omdat de bewonersorganisaties er niet zeker van waren dat de omwonenden er in dit 'nieuwe normen- en handhavingssstelsel', hierna ook wel kortweg het nieuwe stelsel genoemd, wat betreft de rechtsbescherming niet op achteruit zouden gaan, is eind april 2009 advies gevraagd inzake de vraag of de rechtsbescherming in het stelsel gelijkwaardig is aan de rechtsbescherming in het huidige stelsel. Omdat van dit nieuwe stelsel nog 'slechts' de contouren zijn vastgelegd en deze nog niet in (te handhaven) normen en regelgeving zijn omgezet, kan het advies in zoverre slechts een voorlopig karakter hebben.

1.2 Aanpak advisering

Na een informeel verzoek tot het uitbrengen van dit advies, heeft een informatief gesprek plaatsgevonden met twee medewerkers van het ministerie van VenW. Daarna is nog een enkele keer om toelichting bij enkele technische kwesties gevraagd. Voor dit advies is verder met name een aantal stukken bestudeerd:

- het advies van de Alderstafel van 1 oktober 2008 aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM
- de brief van de ministers van 10 oktober 2008 aan de Tweede Kamer met hun reactie op dit advies
- de Toelichting bij het normenstelsel VVA van 19 september 2008
- het Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn
- de Wet luchtvaart alsmede de kamerstukken inzake het wetsvoorstel uit 2001 tot wijziging van de Wet luchtvaart (WI) (Kamerstukken II 2000-2001, 27 603)
- het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol (Staatsblad 2002, 591 met toelichting
- het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (Staatsblad 2002, 592) met toelichting en
- de nota Handhavingsbeleid: Wet luchtvaart; De Luchthaven Schiphol, van de IVW, Divisie Luchtvaart, uit 2003.

1.3 Opzet en reikwijdte advies

Na een weergave van en korte toelichting bij de vijf vragen waarop dit advies een antwoord zou moeten geven, in de volgende paragraaf, worden in § 3 worden enkele kernbegrippen besproken. Ook bevat deze paragraaf een beknopte bespreking van de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel, in vergelijking met het huidige stelsel, voor zover relevant voor de vraagstelling. Deze paragraaf is nodig om duidelijk te maken waarover het in het vervolg van het advies precies gaat. Het hart van dit advies wordt gevormd door § 4, zij het in samenhang met § 3, waarin handhaving en rechtsbescherming in de twee stelsels worden geanalyseerd, teneinde een antwoord op de eerste vier gestelde vragen te krijgen. Na een korte paragraaf over de procedure voor de wijziging van de geluidsverdeling en de daaraan verbonden respectievelijk te verbinden waarborgen, van belang voor de vijfde vraag, volgt § 6 waarin de vijf vragen achtereenvolgens concreet worden beantwoord. Afgesloten wordt met enkele

samenvattende conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen hebben het karakter van aandachtspunten.

Voor een goed begrip van de reikwijdte van dit advies is het volgende van belang. Op Schiphol spelen ook andere belangen dan de beheersing van het geluid een rol. Zelfs wanneer louter vanuit het perspectief van omwonenden zou worden gekeken, omvat het milieubelang bijvoorbeeld ook de luchtkwaliteit. Voorts is veiligheid van groot belang, zowel voor omwonenden als voor passagiers en degenen die in vliegtuigen en op de luchthaven werkzaam zijn. Daarnaast is doelmatigheid (efficiency) een gerechtvaardigd belang van de betrokken bedrijven en diensten. Er wordt in dit verband wel gesproken van de ‘vem-balans’: het evenwicht tussen veiligheid, efficiency en milieu. Dit advies strekt er niet toe in algemene zin aan te geven hoe al deze belangen precies in balans kunnen of moeten worden gebracht. In de adviesaanvraag (en dus ook in dit advies) gaat het om een *aspect* van een nieuw stelsel voor geluidsnormen en –regels, namelijk de rechtsbescherming van omwonenden onder het nieuwe stelsel en in het verlengde daarvan de (mogelijkheden tot) handhaving. ‘Milieu’ is dus wel de invalshoek, maar de andere belangen worden bij de beoordeling van de voorgenomen vormgeving van het vermelde aspect wel betrokken. Dat moet ook wel, want het milieu, casu quo het geluidsaspect, hangt wezenlijk samen met de andere belangen. Zo valt te verdedigen dat van in het belang van het milieu gestelde regels in bepaalde gevallen mag worden afgeweken om redenen van veiligheid en kunnen uitvoering en handhaving van het stelsel alleen een succes worden wanneer ook recht wordt gedaan aan eisen van doelmatigheid, waaronder het voorkomen van een (grote) toename van de administratieve lastendruk. In deze meer randvoorwaardelijke zin wordt hierna ook aan de andere belangen (dan die inzake de beheersing van het geluid) aandacht besteed.

In het advies staan de *bestuursrechtelijke* mogelijkheden tot rechtsbescherming centraal. Aan de *privaatrechtelijke* mogelijkheden wordt heel weinig aandacht besteed, omdat er in die mogelijkheden door de stelselwijziging niets verandert, terwijl de focus van het advies ligt op de eventuele verschillen in rechtsbescherming nu en straks. Op de mogelijkheden tot het verkrijgen van schadevergoeding wordt om een vergelijkbare reden slechts kort ingegaan.¹

2 Vraagstelling

In de adviesaanvraag worden vijf vragen ter beantwoording voorgelegd:

1. Op welke wijze kan een overtreding van de regels² (oude stelsel: TVG en lokale bescherming via handhavingpunten; nieuwe stelsel: aantalsnormen en regels omtrent baan- en routegebruik gebaseerd op een systeem van strikt preferentieel baangebruik) worden geconstateerd? Het gaat terzake om het geven van een indicatie omdat de contouren van het nieuwe stelsel nog moeten worden ingevuld.
2. Welke instrumenten (maatregelen, sancties) heeft de IVW om tegen overtredingen op te treden?
3. Welke juridische instrumenten zijn er indien de IVW hiervan geen gebruik maakt?
4. Wat zijn de kenmerken van de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel? Zijn deze kenmerken vergelijkbaar met het huidige stelsel? Zijn er nog elementen die eventueel zouden kunnen worden ingebouwd om de borging van de gelijkwaardigheid van de rechtsbescherming ten opzichte van het oude stelsel te vergroten?

¹ Een uitvoerige verhandeling over het schadevergoedingsrecht in relatie tot het huidige en het nieuwe stelsel vergt een ander onderzoek, dat wellicht ook beter op een later moment kan worden uitgevoerd.

² Bedoeld zal zijn: normen en regels.

5. Ligt de procedure voor wijzigingen in de verdeling van geluid over de omgeving voldoende vast en biedt deze voldoende rechtszekerheid?’

Deze vijf vragen vormen een uitwerking van de reeds in § 1 geformuleerde algemene vraag: is de rechtsbescherming in het nieuwe normen- en handhavingssysteem gelijkwaardig aan de rechtsbescherming in het huidige normen- en handhavingssysteem? Omwonenden gaat het er primair om of ze in de nieuwe situatie even goed als in de huidige hun recht kunnen halen bij overschrijding van grenswaarden of schending van regels. Daarbij zal voor de meeste omwonenden de hoeveelheid geluidhinder die zij in hun eigen woonomgeving te verduren krijgen, het zwaarst wegen. De vraag rijst dan of zij in rechte iets kunnen ondernemen om die situatie te beïnvloeden. In de slotparagraaf zal die vraag op basis van de antwoorden van de deelvragen worden beantwoord.

3 Verkenning

3.1 Enkele begrippen

Het begrip *handhaving* wordt in dit advies, gelet op de achtergrond van de adviesaanvraag, opgevat als bestuursrechtelijke handhaving en kan worden omschreven als het doen naleven van rechtsregels door middel van wettelijk toegekende bevoegdheden. Deze bevoegdheden betreffen het uitoefenen van toezicht op de naleving (door medewerkers van de IVW), het nemen van een maatregel (door de inspecteur-generaal (IG) op grond van art. 8.22 WI) en het opleggen van een sanctie (formeel door de minister van VenW op grond van art. 11.15 en 11.16 WI juncto art. 5:32 Awb, maar in mandaat namens hem door de IG). Op de strafrechtelijke handhaving van de WI wordt niet ingegaan, omdat deze voor de in dit advies te bespreken normering niet van belang is.

Het *toezicht op de naleving* strekt ertoe na te gaan of zich schendingen van wettelijke voorschriften voordoen en vervolgens een interventie te plegen om die schendingen te doen stoppen. De interventies door de IVW kunnen variëren van het geven van voorlichting en het doen van aanbevelingen via het geven van een waarschuwing tot het openbaar maken van overtredingen en het voorbereiden van sancties. Schendingen kunnen worden gepleegd zowel door de exploitant van de luchthaven, de luchtverkeersleiding, de luchtvaartmaatschappijen alsmede individuele bij deze instanties werkzame personen.

De *maatregel* op grond van artikel 8.22 WI is wat in art. 5:2 lid 2 van de Awb, na inwerkingtreding van de vierde tranche³, wordt genoemd een ‘enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen’. Het gaat hierbij om (verlengde) normstelling en dus niet om een sanctie. Een maatregel is nodig en verplicht (!) in gevallen waarin weliswaar van overschrijding van een grenswaarde⁴ sprake is, maar deze niet direct (voor een bepaald deel) aan een of meer bepaalde overtreders kan worden toegeschreven. De maatregel draagt een of meer bedrijven (luchthaven, luchtverkeersleiding of luchtvaartmaatschappijen) op bepaalde handelingen te verrichten of na te laten. De bedoeling van een maatregel is dat bij uitvoering ervan geen sprake meer zal zijn van overschrijding van de grenswaarde. Of een genomen maatregel feitelijk dat effect altijd heeft, is vers twee. Wanneer een bedrijf de maatregel niet uitvoert, pleegt het een overtreding, waartegen met een sanctie kan worden opgetreden (art. 11.15 en 11.16 WI).

Een (bestuurlijke) *sanctie* is, in de woorden van de Awb (na inwerkingtreding van de vierde tranche), een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting

³ Naar alle waarschijnlijkheid zal de vierde tranche Awb op 1 juli 2009 in werking treden.

⁴ Zowel het huidige als het nieuwe stelsel kent geluidgrenswaarden. Zie hierover hierna in § 3.2.

of onthouden aanspraak. De mogelijke sancties op grond van de WI zijn bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Bij bestuursdwang wordt door feitelijk handelen door of in opdracht van een bestuursorgaan een overtreding gestopt (art. 5:21 Awb), bij een last onder dwangsom wordt getracht de overtreder zelf de overtreding te laten staken door hem te bedreigen met verbeurte van een of meer dwangsommen (art. 5:32 Awb), terwijl bij de boete aan de overtreder een onvoorwaardelijke betalingsverplichting wordt opgelegd (art. 5:40 Awb).

Rechtsbescherming is een begrip dat niet door iedereen op dezelfde wijze wordt gebruikt en dat bovendien zowel een formele als een materiële kant heeft. Om te beginnen wordt in dit advies slechts aandacht besteed aan de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Eventuele procedures van omwonenden bij de burgerlijke rechter rechtstreeks tegen bijvoorbeeld het luchthavenbedrijf, blijven, een enkele opmerking daar gelaten, buiten beschouwing. Dit gezegd zijnde, gaat het bij rechtsbescherming in ruime zin zowel om de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken bij de besluitvorming (inclusief de wijziging van besluiten) als om bezwaar en beroep tegen besluiten en de weigering om een besluit te nemen. Gebruikelijker is het om alleen in het laatste geval (bezwaar en beroep) de term rechtsbescherming te gebruiken, maar gezien de inhoud van deze adviesaanvraag, met name vraag 5, wordt in dit advies de term rechtsbescherming ruim opgevat. Vervolgens moet worden onderscheiden tussen formele en materiële rechtsbescherming. Bij de formele rechtsbescherming gaat het om de vraag wie welke actie kan starten, bij welke instantie, in welke procedure en met welke mogelijke uitkomsten. Bij de materiële rechtsbescherming gaat het erom welke kansen iemand gelet op de omstandigheden waarin het formele recht functioneert, heeft om daadwerkelijk zijn 'recht te halen', dus te krijgen waarop hij recht heeft. Aan een formele mogelijkheid die in de praktijk bijvoorbeeld door zware bewijslasten nauwelijks in een effectief recht is om te zetten, heeft betrokkene niet veel.

3.2 Contouren van het nieuwe stelsel, in vergelijking met het oude

De bescherming van omwonenden kent twee kanten: lokale en globale bescherming. In het huidige normenstelsel heeft de *lokale* bescherming de vorm van *handhavingspunten*, in het nieuwe stelsel de vorm van *regels* voor baan- en routegebruik, gebaseerd op een systeem van strikt geluidspreferentieel baangebruik. Bij handhavingspunten gaat het om resultaat (output; grenswaarde in de vorm van een maximum geluidbelasting op die punten), bij regels om gedrag (input; het naleven van de regels).⁵

De *globale* bescherming heeft in het huidige stelsel de vorm van een *totaal volume geluid* (TVG) dat niet mag worden overschreden (grenswaarde voor totale emissie), in het nieuwe stelsel is er een *maximum aantal vliegtuigbewegingen* en zijn er daarnaast *aantalsnormen* voor o.a. geluidbelaste woningen en ernstig gehinderden (grenswaarden voor immissies).

In het nieuwe stelsel, dat vooralsnog tot en met 2020 zou moeten gelden, wordt, evenals in het oude, op grond van art. 8.17 lid 7 WI, het principe van *gelijkwaardigheid* gehanteerd. Dat wil zeggen dat elk nieuw Luchthavenverkeerbesluit, waarin de regels en grenzen zijn opgenomen, wat geluidhinder betreft tenminste een zelfde bescherming aan omwonenden biedt als het eerste besluit. Bescherming wil hier zeggen dat bij een correcte uitvoering van het stelsel er

⁵ Er zijn enkele tientallen handhavingspunten (voor de nachtperiode overigens wat minder dan voor de etmaalperiode). In feite gaat het bij handhavingspunten om lokale grenswaarden (de maximumgeluidbelasting op dat punt). Afhankelijk van de geografische afstand van de woning tot een handhavingspunt, biedt het punt meer of minder bescherming aan de bewoner.

geen toename van het totale aantal gehinderden is. Bij de rechtsbescherming gaat het erom of, en zo ja hoe, betrokkenen zo nodig in rechte kunnen afdwingen dat de hen geboden bescherming (op de inhoud waarvan in § 4 wordt ingegaan) ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

In beide stelsels gelden de grenzen voor een heel jaar (het zogenaamde gebruiksjaar, dat loopt van 1 november tot en met 31 oktober van het jaar daarop). Van *metingen* aan de hand waarvan wordt gecontroleerd of de geluidsgrenzen in acht worden genomen is geen sprake. Er worden *berekeningen* uitgevoerd door de computer. Van elke vliegtuigbeweging worden alle gegevens door de computer vastgelegd en aan de hand van die gegevens kan de totale hoeveelheid geluid in een gebied of op een bepaalde plaats worden berekend.⁶

4 Handhaving en rechtsbescherming onder het huidige en onder het nieuwe stelsel

4.1 Handhaving

Te handhaven normen

In het huidige stelsel zijn er grenswaarden voor enkele tientallen handhavingspunten en voor het totale geluidvolume in het hele gebied. Voor beide soorten grenswaarden rekent de computer op basis van alle vluchtgegevens uit of die (op bepaalde punten) zijn overschreden. Daarmee is de controle op de naleving van de grenswaarden relatief eenvoudig.⁷ Dit is uit een oogpunt van handhaving én rechtsbescherming van omwonenden gunstig.

Wat betreft de *lokale bescherming* zijn in het nieuwe stelsel de handhavingspunten verdwenen en moeten door de verschillende typen sectorbedrijven regels voor de beschikbaarheid en het gebruik van banen⁸ worden nageleefd, hetgeen tot een beter resultaat wat betreft geluidbelasting zou moeten leiden. Dit resultaat is niet meer gebonden aan specifieke plaatsen (de handhavingspunten) maar ziet op het gehele gebied. Uitgangspunt voor de regels is een systeem van strikt geluidspreferentieel baangebruik, maar daarop bestaan nogal wat mogelijke uitzonderingen. Er mag van de voorkeursvolgorde worden afgeweken bij 'ernstige verstoring van de netwerkoperatie, gevaar voor de veiligheid van de operatie', maar ook bij 'extreem weer en andere factoren die de baanbeschikbaarheid beïnvloeden (bijvoorbeeld onderhoud, het functioneren en beschikbaar zijn van systemen en middelen, sluiting van delen van het luchtruim etc.)'⁹ Vooral het 'etc.' is veelzeggend. Er zijn hoe dan ook tal van factoren betreffende zeer uiteenlopende zaken als het zijn van een goed werkend verkeersknooppunt, de veiligheid, het weer en allerlei praktische omstandigheden, die tot gerechtvaardigde afwijking kunnen leiden. Het gaat anders gezegd om regels die toepassing en uitleg behoeven. Nu behoeven regels bijna altijd uitleg ten behoeve van de toepassing in

⁶ In het nieuwe stelsel worden wel op een aantal plaatsen in woonkernen maandelijks metingen verricht. Die (openbaar te maken) metingen worden echter niet verricht voor handhavingsdoeleinden, maar bieden beleidsinformatie die kan helpen te bepalen hoe bepaalde geluidspieken worden veroorzaakt en welke maatregelen daartegen eventueel kunnen worden genomen. Het geluidmeten heeft dus slechts een signalerend karakter. Zie Toelichting normenstelsel VVA p. 9.

⁷ Relatief, want ook bij cijfers kunnen er over de wijze van berekening daarvan en de betekenis die men aan bepaalde cijfers moet hechten meningsverschillen voorkomen.

⁸ Hierna ook wel kortweg baangebruik. Maar het gaat dus ook om het beschikbaar stellen van banen door de exploitant van de luchthaven.

⁹ Zie het Alders-advies p. 17 en 18. De 'netwerkoperatie' is kort gezegd het afhandelen van vluchten, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat een eenmaal opgelopen vertraging moeilijk ongedaan kan worden gemaakt zonder inzet van een of meer extra banen en dat Schiphol een knooppunt is in een Europees en zelfs internationaal netwerk van verkeersknooppunten. Bij een ernstige verstoring van de netwerkoperatie is er daarom een geldige reden voor afwijking van het uitgangspunt van strikt preferentieel baangebruik.

concrete gevallen, maar van belang is wel hoe vaag en globaal dan wel concreet en gedetailleerd de inhoud van de regels voor het baangebruik zal zijn. Afgaande op wat er nu in het Alders-advies en het convenant staat, valt aan te nemen dat met name de luchtverkeersleiding ook in het nieuwe stelsel de nodige ruimte krijgt, zij het mogelijk minder ruimte dan in het huidige stelsel (afhankelijk van de inhoud van de regels). Toch zou de handhaafbaarheid van het normenstelsel door de wijziging van grenswaarden in regels geringer kunnen worden, afhankelijk van de inhoud van de regels. Waar overschrijdingen van grenswaarden relatief eenvoudig kunnen worden vastgesteld, is dat bij overtreding van (met name vage) regels in het algemeen een stuk lastiger.

Daar staan voor omwonenden wel mogelijke voordelen van het nieuwe systeem tegenover. Zowel het luchthavenbedrijf als de IVW (die ook over deze gegevens beschikt) kan in het huidige stelsel tevoren in redelijke mate (want afhankelijk van onvoorspelbare weersomstandigheden) zien aankomen of er zonder maatregelen van een overschrijding (over de periode van een jaar) sprake gaat zijn. Dreigende overschrijdingen kunnen en mogen dan leiden tot aanpassing van de (ook thans reeds bestaande) voorkeursvolgorde voor het baangebruik, hetgeen voor bepaalde groepen omwonenden ongunstig kan uitpakken. Zo'n aanpassing is onder het nieuwe stelsel niet mogelijk.¹⁰ Daarin worden baanvolgordes (incidentele afwijkingen daargelaten) voor het hele jaar vastgelegd. Dat geeft (rechts)zekerheid. Voorts kán onder het nieuwe stelsel tussentijds worden ingegrepen bij grove schending van de regels, terwijl dat in het huidige stelsel pas na afloop van het gebruiksjaar kan (zie hierna).

Voor de *globale bescherming* wordt de huidige maatstaf van het TVG ingeruild voor een maximaal aantal vliegtuigbewegingen in combinatie met (overigens nog vast te stellen) aantalsnormen voor o.a. geluidbelaste woningen en ernstig gehinderden. Dat zijn evenals de TVG-norm duidelijke normen, waarvan de naleving tamelijk eenvoudig valt vast te stellen door middel van computerberekeningen. De aantallen worden in cijfers uitgedrukt. Daar kan dus geen misverstand of meningsverschil over ontstaan. In dat opzicht verandert er niets wat betreft de handhaafbaarheid.

Adressaat van de normen

De verschillende regels in het nieuwe stelsel zijn tot verschillende normadressaten gericht: sommige regels gelden voor de luchthaven, andere voor de luchtverkeersleiding en weer andere voor gezagvoerders en/of hun vliegmaatschappijen. In vergelijking met het huidige stelsel verandert er in zoverre iets wezenlijks dat er nu ten aanzien van de lokale bescherming afzonderlijke overtreders van regels voor het strikt geluidpreferentieel baangebruik kunnen worden aangewezen, in het bijzonder de luchtverkeersleiding en het luchthavenbedrijf, terwijl dat bij de handhavingspunten niet het geval is. Daarvoor geldt dat de diverse 'partijen' gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de overschrijding en pas in een maatregel kan worden aangeduid wie precies wat moet doen om geen nieuwe overschrijdingen te krijgen.

Toezicht op de naleving

Beslissingen zowel tot afwijking van de regels voor het baangebruik als tot het nemen van beslissingen die op het eerste type beslissingen van invloed zijn, zoals de beslissing om onderhoud aan een baan te plegen, zullen met name door de luchtverkeersleiding en de luchthaven worden genomen. Na afloop van het jaar moeten al die beslissingen kunnen worden verantwoord.¹¹ Voor omwonenden zal het vooral van belang zijn dat er door de IVW

¹⁰ Zie Toelichting normenstelsel VVA p. 12.

¹¹ De planning van het baanonderhoud zal echter veelal reeds lang tevoren kunnen worden aangegeven en verantwoord.

op wordt toegezien dat de luchthaven en de luchtverkeersleiding de juiste beslissingen ter uitvoering van het nieuwe stelsel nemen. Het toezicht op die beslissingen zou echter ook al *tijdens het jaar* kunnen plaatsvinden nu het daarbij niet om de overschrijding van grenswaarden voor een jaar gaat, maar om het naleven van regels.¹² Naleven van regels is iets dat elke dag moet gebeuren en ook elke dag fout kan gaan. Daarom zou ofwel regelmatig door de luchtverkeersleiding aan de IVW moeten worden gerapporteerd ofwel zou de IVW uit eigen beweging moeten nagaan of zich schendingen voordoen (of beter nog een combinatie van beide). Volgens het convenant en het Alders-advies vindt handhaving van de regels echter pas aan het einde van het gebruiksjaar plaats.¹³ De vraag is wat hier met de term handhaving is bedoeld: het opleggen van maatregelen en sancties of ook het toezicht op de naleving. Het zou vreemd zijn om uitsluitend na afloop van het jaar toezicht uit te oefenen. NB: wel zal maandelijks op het baan- en routegebruik worden gemonitord, maar die monitoring is niet voor handhavingsdoeleinden bedoeld en ook niet geschikt.¹⁴ Het punt van het toezicht gedurende het gebruiksjaar zou bij de uitwerking van het stelsel een plaats moeten krijgen. Bij grove verwijtbare afwijkingen van de regels zou bij voorkeur ook tussentijds moeten worden ingegrepen met een maatregel, zo is de bedoeling (zie hierna). Dat is gunstig voor omwonenden. De voorziene mogelijkheid voor tussentijds ingrijpen wijst er trouwens op dat de IVW gedurende het jaar toezicht moet uitoefenen, want voor tussentijds ingrijpen zal men toch ook tussentijds op de hoogte moeten zijn van de schendingen die tot zulk een ingrijpen zouden nopen. De vraag is vervolgens of op de rechtmatigheid van *al* die besluiten praktisch gezien door de IVW controle kan worden uitgeoefend en of dat ook wenselijk is. Wellicht is een steekproefsgewijze aanpak in combinatie met systeemtoezicht toereikend, maar een volledige controle biedt natuurlijk de meeste garanties. Anderzijds zou het zo dicht er bovenop zitten slecht passen bij de gedachte dat bedrijven primair een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het naleven van regels.

Naast de regels als boven bedoeld, zijn er regels (in beide stelsels) voor het gebruik van het *luchtruim*, waarvan de naleving niet pas na ommekomst van het jaar wordt vastgesteld en eventueel beboet, maar in beginsel kort na de overtreding. Denk aan een boete voor een vliegmaatschappij omdat de gezagvoerder van de hem aangewezen luchtverkeersweg is afgeweken. Deze regels worden onder beide stelsels op dezelfde wijze gehandhaafd.

Maatregelen en sancties

De maatregelen en sancties in verband met overschrijdingen van de grenswaarden (maximum aantal vliegtuigbewegingen en aantalsnormen) kunnen pas worden opgelegd nadat het jaar waarin overschrijdingen zijn veroorzaakt, is verstreken. Dat is zo in het huidige én in het nieuwe stelsel. Het gaat in beide gevallen om het achteraf (na afloop van het jaar) vaststellen wat er eventueel fout is gegaan. Dat is begrijpelijk omdat de normen voor de aantallen voor de periode van een jaar gelden. De gevolgen in de zin van maatregelen en sancties worden dus pas het jaar daarna gevoeld. Maar dat ook ten aanzien van het naleven van de regels voor het baan- en routegebruik handhaving pas aan het einde van het gebruiksjaar plaatsvindt, ligt minder voor de hand. ‘Alleen bij grove verwijtbare afwijkingen van deze regels kan de inspectie echter ook tijdens het gebruiksjaar een maatregel opleggen’, aldus het Alders-advies.¹⁵ Maar wat is de ratio ervan normaliter pas aan het einde van het jaar bij niet-naleving

¹² In het nieuwe stelsel nemen die regels wat betreft de verdeling van het geluid een prominente plaats in. Ook het huidige stelsel kent wel regels, maar voor de verdeling van het geluid zijn de grenswaarden bepalend.

¹³ Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn art. 5.4 sub e en Alders-advies p. 18 onder c sub e.

¹⁴ Convenant hinderbeperking en ontwikkeling Schiphol middellange termijn art. 5.4 sub b. Niet duidelijk is trouwens wie voor die monitoring verantwoordelijk zal zijn en wat die monitoring precies zal inhouden.

¹⁵ Zie het Alders-advies, p. 18 onder c sub e.

een maatregel of sanctie op te leggen? Overtredingen van regels kunnen in principe elke dag worden vastgesteld en waarom zou met een reactie dan (in beginsel) een jaar moeten worden gewacht? Bij de geciteerde passage vallen voorts nog drie dingen op. Waarom zou alleen een maatregel kunnen worden opgelegd en geen sanctie? Het gaat toch om het overtreden van wettelijke voorschriften? Als bedoeld is dat óók een sanctie kan worden opgelegd, naast een maatregel, dan rijst de vraag of bedoeld is dat altijd eerst een maatregel zou moeten worden getroffen en eventueel daarna een sanctie. Bij de overschrijding van grenswaarden is een dergelijke opbouw nodig, omdat en voorover niet duidelijk is wie precies voor de overschrijding (in welke mate) verantwoordelijk is, maar bij de overtreding van regels is zo'n tweefasenaanpak niet per se nodig. Ten tweede ligt het niet voor de hand alleen bij *verwijtbare* afwijkingen op te treden. Voor een herstelsanctie (bestuursdwang of dwangsom) is anders dan voor een boete geen verwijtbaarheid nodig zijn. Ten derde is de *grofheid* van de afwijking weliswaar een factor, maar deze zou niet volledig bepalend moeten zijn voor het wel of niet kunnen opleggen van een sanctie. Zie voor de mogelijke inhoud van de maatregelen en sancties § 3.1.

Tussentijdse handhaving (toezicht, maatregelen en sancties)

In het voorgaande is uitgegaan van hetgeen uit een algemeen bestuursrechtelijk oogpunt nodig is. Maar is tussentijdse handhaving ook praktisch mogelijk? Zou de IVW de mogelijk grote toename van de werklast aankunnen en zou dit systeem ook voor de luchtverkeersleiding niet zoveel extra lasten meebrengen dat het niet uitvoerbaar is? Dit moet uiteraard worden nagegaan. Om eventuele problemen op dit vlak te voorkomen, wordt wel gedacht aan een percentage afwijkingen, dat wil zeggen dat de luchtverkeersleiding in een bepaald percentage van alle gevallen een afwijkingsbeslissing zou mogen nemen zonder dat daarop wordt gecontroleerd. Zou de luchtverkeersleiding over het hele jaar genomen binnen het percentage blijven, dan zou ten aanzien hiervan per definitie geen sprake zijn van onrechtmatigheid. Dat zou inderdaad zowel de LVLN als de IVW veel werk schelen in vergelijking met de situatie waarin tussentijdse controles plaatsvinden en in feite de mogelijkheid van tussentijdse handhaving ook tamelijk illusoir maken. Deze gedachte roept echter twee vragen op. Ten eerste verdraagt de keuze voor regels, die bepaalde belangen beschermen, zich slecht met het toestaan van (een percentage) schendingen van die regels. Dan kan men beter uitsluitend met grenswaarden blijven werken. Ten tweede is problematisch wat er moet gebeuren wanneer het percentage (ongecontroleerd) is 'volgemaakt' (terwijl er wellicht niet steeds goede gronden voor afwijkingen waren) er er *vervolgens* afwijkingen noodzakelijk zouden zijn om evidente veiligheidsredenen. De IVW kan dan moeilijk zeggen dat voor *die* afwijkingen sancties moeten worden opgelegd. Maar het doelmatigheidsvoordeel van het percentage 'vrije' afwijkingen is daarmee dan eigenlijk ook van de baan.

4.2 Rechtsbescherming

De formele kant van de rechtsbescherming

De formele kant van de rechtsbescherming ziet er als volgt uit. In het algemeen kan tegen een besluit door een belanghebbende beroep worden ingesteld (tenzij het besluit in kwestie wettelijk van beroep is uitgezonderd). Voorafgaand dient hij een bezwaarschriftprocedure te voeren bij het orgaan dat het besluit nam (art. 8.1 respectievelijk 7.1 Awb). De bijzondere wet (in casu de WI) kan hierop een uitzondering maken).

Om welke besluiten gaat het hier? Voor de omwonenden gaat het met name om de besluiten waarbij *na een aanvraag* – een verzoek van een belanghebbende – wordt geweigerd een maatregel te nemen of een sanctie op te leggen en besluiten waarbij een vrijstelling wordt verleend als bedoeld in art. 8.23 WI. (Voor de sectorbedrijven geldt het spiegelbeeld:

besluiten waarbij een maatregel wordt genomen of een sanctie wordt opgelegd, alsmede besluiten tot weigering van een vrijstelling.) Wanneer de IG *ambtshalve* (dus zonder dat er een aanvraag ligt) beslist om geen maatregel op te leggen, omdat de IG meent dat door acties van het betrokken bedrijf of door andere omstandigheden de overschrijding ook zonder maatregel reeds zal worden teruggedrongen, is dat geen besluit in de zin van de Awb en dus niet appellabel.¹⁶ Er is geen rechtsgevolg en er is ook geen sprake van een weigering een besluit te nemen. Van een weigering kan slechts worden gesproken indien er een aanvraag is gedaan. Wanneer omwonenden een aanvraag om het nemen van een maatregel (of het opleggen van een sanctie) indienen en de IG weigert die te honoreren, dan is wél sprake van een beslissing waartegen beroep kan worden ingesteld. De afwijzing van een aanvraag om een beschikking te nemen is namelijk een besluit (art. 1:3 lid 2 Awb). Mocht de IG schriftelijk weigeren een besluit te nemen of niet tijdig een besluit op de aanvraag nemen, dan staat beroep tegen dat ‘niet besluiten’ open op grond van artikel 6:2 Awb.

Er kunnen ook besluiten worden genomen ten aanzien van het geven of weigeren van *schadevergoeding*. Het gaat dan om besluiten op grond van een wettelijke of beleidsregeling wegens rechtmatige overheidsdaad (nadeelcompensatie). Dat wil zeggen dat het toebrengen van de schade (geluidhinder, waardevermindering) op zichzelf wel rechtmatig is, maar dat de wetgever of het bevoegd gezag vindt dat die schade niet (geheel) voor rekening van betrokkenen moet blijven. Daarnaast kan schadevergoeding een rol spelen in het kader van een ander besluit, bijvoorbeeld de weigering om een sanctiebesluit te nemen. De bestuursrechter kan zo’n weigering vernietigen en eventueel (voor de voorbije periode waarin niet handhavend is opgetreden) schadevergoeding toekennen (art. 8:73 Awb). In het algemeen verandert er in deze mogelijkheden niets door de stelselwijziging.

Tegen het Luchthavenindielingsbesluit en het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) kan geen beroep worden ingesteld, omdat dit in de Awb is uitgesloten (art. 8:5 juncto de bijlage, de zogenaamde negatieve lijst). Eventueel zou een omwonende naar de burgerlijke rechter kunnen stappen, maar die zal zich bij de toetsing van het LVB (aan de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur) ongetwijfeld terughoudend opstellen. Uitgaande van een ruime opvatting van het begrip rechtsbescherming is van belang dat een ieder (!) wel bij de *voorbereiding* van deze besluiten (inclusief de wijziging van bestaande besluiten) wordt betrokken. Zie daarover § 5. Ook brengen regionale bestuurders en bewonersvertegenwoordigers, vertegenwoordigd in de CROS¹⁷, in het nieuwe stelsel jaarlijks advies aan de minister uit inzake het door Schiphol en de LVNL opgestelde operationele plan voor het komende gebruiksjaar.

De rechtsbescherming tegen de appellabele besluiten houdt in dat eerst een bezwaarschrift bij de besluitnemer (de minister of de IG) moet worden ingediend en er daarna beroep op de rechtbank openstaat, met hoger beroep op de Afdeling. Zowel in de bezwaar- als de (hoger)beroepsfase kan bij de bestuursrechter om een voorlopige voorziening worden gevraagd. Dit alles verandert in het nieuwe stelsel niet ten opzichte van het huidige stelsel.

Een juridisch lastig punt betreft de vraag wie belanghebbenden zijn bij de boven bedoelde besluiten (en aldus een aanvraag kunnen doen en in beroep kunnen gaan). In het algemeen geldt dat iemand alleen belanghebbende is als hij zich in zijn belang onderscheidt van anderen (individualiseringsvereiste), waarbij het wel zo kan zijn dat er meerdere personen

¹⁶ Op p. 44 van de MvT bij het wetsvoorstel Wet luchtvaart (*Kamerstukken II* 2000-2001, 27 603) wordt slechts gesproken van het matigen en van het intrekken van een maatregel, maar in de praktijk houdt, niettegenstaande de in art. 8.22 opgenomen verplichting om een maatregel te treffen, de beslissing van de IG soms in dat géén maatregel wordt getroffen.

¹⁷ Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol. Volgens art. 8.34 W1 bestaat deze commissie uit vertegenwoordigers van in dat artikel genoemde overheden en luchtvaartbedrijven. Feitelijk maken ook organisaties van bewonersvertegenwoordigers deel uit van de CROS.

zijn die zich van de anderen onderscheiden. Zijn belanghebbenden nu in casu alle bewoners in het ‘getroffen gebied’ of moet de persoon die een aanvraag doet of in beroep gaat zich nog weer onderscheiden van de andere bewoners (bijvoorbeeld door extra ondervonden hinder)? In de praktijk wordt door de IVW en het ministerie soepel met het belangvereiste omgegaan, hetgeen mede verklaart waarom er op dit punt nog geen jurisprudentie is gevormd (ten aanzien van de hier bedoelde besluiten). Mijns inziens zou er in het huidige stelsel nog wel iets voor te zeggen zijn het belang te koppelen aan de afstand tot een handhavingspunt, al is het dan moeilijk te bepalen hoe groot die afstand moet zijn. In het nieuwe stelsel is er niet zo’n aanknopingspunt. Daarom zou ik menen dat alle bewoners van het getroffen gebied belanghebbenden zijn. Zij onderscheiden zich van degenen die niet in dat gebied wonen. Mocht de rechter daar anders over denken en individuele bewoners niet als belanghebbende aanmerken, dan zou een vereniging of stichting waardoor bewoners hun collectieve belangen via die rechtspersoon behartigen toch in elk geval wel een belanghebbende zijn, ingevolge artikel 1:2 lid 3 Awb.¹⁸

De materiële kant van de rechtsbescherming

Dat het voor de IVW wellicht lastig zal zijn alle afwijkingsbeslissingen op conformiteit met de regelgeving te controleren, werkt in zekere zin door in de positie van omwonenden: het zal voor een omwonende dan nog lastiger zijn te weten welke afwijkingen er waren en of die afwijkingen terecht waren. Zij zouden er dus door de veranderde aard van de te handhaven normstelling *in dit opzicht* op achteruit kunnen gaan, maar dit is wel mede afhankelijk van de (on)duidelijkheid van die normen én van de vraag hoe het toezicht door de IVW er uit gaat zien.

Verandert de inhoudelijke rechtspositie van bewoners doordat het systeem van handhavingspunten wordt verlaten? Dit valt niet met zekerheid te zeggen. Maar het is niet zonder meer zo dat het verdwijnen van de handhavingspunten tot een andere materiële rechtspositie van bewoners leidt. Deze punten zijn immers niet zozeer bedoeld om bepaalde bewoners (in de buurt van die punten) een sterkere rechtspositie te geven dan andere bewoners in het gebied (die iets verder van die punten af wonen) maar om de geluidhinder voor het gehele gebied binnen de perken te houden en een duidelijke en handhaafbare norm te hebben voor de toegestane hoeveelheid geluid.¹⁹ Het feitelijk effect kan wel zijn dat sommige bewoners hun schade makkelijker kunnen aantonen. In het nieuwe stelsel is daarvan geen sprake: het beschermt alle bewoners op dezelfde wijze. Dat zal voor de één een licht (processueel) voordeel, voor de ander een licht nadeel kunnen betekenen. De ‘lokaal beschermden’ worden echter ook in het nieuwe stelsel beschermd, zij het op een andere manier dan nu het geval is. Hoe dan ook zou de (nieuwe) schadevergoedingsregeling moeten bepalen onder welke voorwaarden en in welke mate schade wordt vergoed.

Het nieuwe stelsel valt en staat wat de bescherming van omwonenden betreft in belangrijke mate met een adequaat toezicht op de vele te nemen beslissingen waarbij kan worden afgeweken van het uitgangspunt van het strikt geluidspreferentiële baangebruik, met als mogelijk vervolg het nemen van maatregelen en eventueel opleggen van sancties.²⁰ Door publicatie van de beslissingen tot afwijking zelf en hetgeen de (IG van de) IVW eventueel als reactie daarop heeft ondernomen, in de zin van maatregelen of sancties, zou het voor

¹⁸ Het is niet aannemelijk dat de CROS zich in dit verband als belanghebbende kwalificeert, gezien haar (gemengde) samenstelling en wettelijke taakopdracht (overleg). Bovendien is het zeer de vraag of de CROS als een rechtspersoon (casu quo een informele vereniging) kan worden beschouwd.

¹⁹ Door de ligging van de punten moet de luchtvaartsector het vliegverkeer namelijk zó over de omgeving verdelen, dat een hoge geluidbelasting in woongebieden zo veel mogelijk wordt voorkomen.

²⁰ Het handelen van de IVW betreft audits en inspecties, analyse en oordeelsvorming, eventuele interventies en openbaarmaking van handhavingsrapportages. Zie Toelichting normenstelsel VVA p. 7.

omwonenden in theorie mogelijk zijn alles te controleren. Dit lijkt mij praktisch echter moeilijk uitvoerbaar. Als het voor de IVW al doenlijk is al die gegevens te genereren en op een overzichtelijke manier te publiceren, zullen omwonenden ongetwijfeld technisch deskundigen moeten inschakelen om die gegevens te kunnen interpreteren. Wellicht dat omwonenden per saldo dan beter af zijn met handhavingsrapportages die misschien niet alle afwijkingen betreffen, doch slechts een selectie daarvan, maar die wel een redelijk betrouwbaar beeld geven van de praktijk.

Dat in beginsel pas na afloop van het jaar wordt gecontroleerd en eventueel maatregelen worden genomen en sancties worden opgelegd, is voor omwonenden in die zin onvoordelig, dat er altijd pas betrekkelijk laat kan worden gereageerd, maar dat is in het nieuwe stelsel niet anders dan in het huidige. Nu is dit in het huidige stelsel, waarin de normen zowel voor de lokale als de globale bescherming (wat de verdeling van het geluid betreft) *grenswaarden* zijn en de grens een grens voor het gehele jaar is, ook moeilijk anders mogelijk (zij het dat eventueel al wel enige tijd voor het verstrijken van het jaar een overschrijding van een grenswaarde kan worden geconstateerd). In het nieuwe stelsel gaat het bij de lokale bescherming om *regels*. Die kunnen, zoals in § 4.1 is opgemerkt, dagelijks worden overtreden en daarop *kán* dagelijks worden toegezien. Het zal ook niet altijd nodig zijn een vol jaar te wachten met het doen van onderzoek en het trekken van conclusies over het wel of niet hebben nageleefd van de regels voor het baangebruik alsmede het zo nodig treffen van maatregelen. Daarom is het goed dat onder het nieuwe stelsel de mogelijkheid bestaat bij grove schending van de regels toch tussentijds al in te grijpen, hetgeen tussentijds toezicht lijkt te veronderstellen, al is vooralsnog onduidelijk waarom dat alleen door middel van een maatregel zou kunnen gebeuren en alleen bij verwijtbare grove schendingen. In de praktische toepassing van het stelsel zal voorts duidelijk moeten worden wanneer sprake is van grove schending. Ook zal moeten blijken in hoeverre de IG of de minister inderdaad bereid zal zijn tussentijds in te grijpen. Omwonenden zouden bij de rechter tamelijk sterk staan wanneer zij opkomen tegen een weigering in te grijpen in gevallen waarin duidelijk sprake is van een schending, ook als is die misschien niet eens zo grof. De ‘beginselplicht tot handhaving’ waarvan de bestuursrechter uitgaat²¹, laat immers weinig ruimte om niet handhavend op te treden, althans niet wat herstelsancties betreft (bestuursdwang en last onder dwangsom). Hetzelfde zal waarschijnlijk gelden voor het nemen van een maatregel, die zou kunnen worden aangemerkt als een ‘last *zonder* dwangsom’.

De inspraak- en adviesrechten van de bewoners (dan wel hun organisaties) bij een wijziging van het LVB en bij het operationele plan zijn uiteraard van belang, maar het is toch goed er op te wijzen dat het hierbij niet om ‘harde’ rechtsbescherming gaat. Hetgeen insprekers naar voren brengen, kan juridisch gesproken tamelijk gemakkelijk terzijde worden gelegd en van adviezen kan worden afgeweken, ook al behoeft dat wel motivering.

5 Procedure voor wijziging in verdeling van geluid over de omgeving

De regels volgens welke in het nieuwe stelsel moet worden gewerkt, worden opgenomen in het LVB en het luchthavenindelingsbesluit (maar het gaat wat de rechtspositie van omwonenden betreft vooral om het eerste besluit; de regels op basis van het nieuwe stelsel komen in het LVB). Zoals in § 4.2 is aangegeven, wordt volgens de huidige wetgeving een

²¹ De ‘beginselplicht’ houdt in dat wanneer een overtreding is geconstateerd, het bevoegd gezag daaraan een einde moet (laten) maken. Dat hoeft niet altijd meteen met een sanctie, maar zo nodig (na enige tijd) wel. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van handhaving worden afgezien, zoals wanneer er een concreet zicht op legalisatie is of bij overtredingen van ‘geringe aard en ernst’. Zie uitgebreid hierover P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, derde druk, Deventer: Kluwer 2005.

ieder bij de voorbereiding van deze besluiten (inclusief wijziging van bestaande besluiten) betrokken. Ingevolge de artikelen 8.24 juncto 8.13 en 8.14 WI wordt het ontwerp van het (gewijzigde) LVB in de Staatscourant bekend gemaakt en wordt een ieder de gelegenheid geboden binnen vier weken na bekendmaking wensen en bedenkingen ter kennis van de minister van VenW te brengen. Daarnaast wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Die hebben aldus de gelegenheid de minister inlichtingen te vragen en ter verantwoording te roepen voor hetgeen in het ontwerpbesluit staat. Het is de bedoeling dat dit alles ook onder het nieuwe stelsel zo zal zijn.²² Wanneer de WI op dit punt niet wordt gewijzigd is daarmee de procedure tot wijziging voldoende vastgelegd, in elk geval even vast als onder het huidige stelsel.

6 Beantwoording van de vragen

De voorgelegde vragen worden hier kernachtig en noodzakelijkerwijs (om al te veel herhaling te voorkomen) enigszins algemeen beantwoord, onder verwijzing naar de uitgebreidere passages die ter onderbouwing ervan in het voorgaande zijn te lezen. De beantwoording kent overigens een zekere voorlopigheid gezien de stand van de ontwikkeling van het nieuwe stelsel. Dit gezegd zijnde, luiden de antwoorden op de vragen (die voor het gemak van de lezer hier worden herhaald) als volgt.

1. Op welke wijze kan een overtreding van de regels (oude stelsel: TVG en lokale bescherming via handhavingspunten; nieuwe stelsel: aantalsnormen en regels omtrent baan- en routegebruik gebaseerd op een systeem van strikt preferentieel baangebruik) worden geconstateerd? Het gaat terzake om het geven van een indicatie omdat de contouren van het nieuwe stelsel nog moeten worden ingevuld.

Wat betreft de grenswaarden – het huidige stelsel kent grenswaarden in de vorm van een TVG en handhavingspunten, het nieuwe kent grenswaarden in de vorm van een maximum aantal vliegtuigbewegingen en daarnaast aantalsnormen – kan een overtreding relatief eenvoudig worden geconstateerd door het bestuderen van de cijfermatige gegevens die de computer bijhoudt en door de luchtverkeersleiding worden aangeleverd. Zo nodig kan direct onderzoek in de computerbestanden worden gedaan. Ten aanzien van het nieuwe stelsel, waarin veel meer dan in het huidige stelsel met regels wordt gewerkt, geldt dat toezicht moet worden gehouden op beslissingen tot afwijking van die regels, voor welke afwijkingen binnen zekere grenzen een bevoegdheid bestaat in bepaalde categorieën gevallen. Afhankelijk van de aard van de regels (eenvoudig/ingewikkeld, concreet/vaag etc.) zal een overtreding gemakkelijker of moeilijker kunnen worden geconstateerd. Zie verder § 4.1.

2. Welke instrumenten (maatregelen, sancties) heeft de IVW om tegen overtredingen op te treden?

De (IG van de) IVW kan maatregelen nemen (en is daartoe zelfs verplicht bij overschrijding van de grenswaarden) op grond van artikel 8.22 WI. Daarnaast kan de minister (en in mandaat de IG IVW) bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen voor overtredingen van al hetgeen bij of krachtens de WI is bepaald. Voor in de wet WI aangeduide overtredingen kan hij een boete opleggen. Zie verder § 3.1 en 4.1. Wat de instrumenten betreft verschillen de beide systemen niet.

²² Zie Toelichting normenstelsel VVA p. 12.

3. Welke juridische instrumenten zijn er indien de IVW hiervan geen gebruik maakt?

Belanghebbenden kunnen een verzoek doen om een maatregel te nemen of een sanctie op te leggen. Tegen een weigering kunnen ze een bezwaarschrift indienen bij de IG (maatregel) of de minister (sancties) en tegen een besluit op bezwaar in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak RvS. Ook kunnen ze om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter vragen, hangende bezwaar of (hoger) beroep. Zie verder § 4.2. Wat de formele rechtsbescherming betreft verschillen de beide systemen niet. Er zijn wel verschillen wat betreft de materiële kant, vanwege de veranderde aard van de normstelling. Voor een omwonende is het (afhankelijk van hoe het stelsel praktisch wordt uitgewerkt) wellicht lastig de afwijkingsbeslissingen te achterhalen en te weten of afwijkingen van de regels terecht waren. In het huidige stelsel kan hij in de handhavingsrapportage van de IVW lezen of een grenswaarde is overschreden. Zie ook hierover verder § 4.2.

4. Wat zijn de kenmerken van de rechtsbescherming in het nieuwe stelsel? Zijn deze kenmerken vergelijkbaar met het huidige stelsel? Zijn er nog elementen die eventueel zouden kunnen worden ingebouwd om de borging van de gelijkwaardigheid van de rechtsbescherming ten opzichte van het oude stelsel te vergroten?

Wat betreft de kenmerken zie de beantwoording van vraag 3. De materiële rechtsbescherming zou kunnen worden versterkt door publicatie van alle toezichtsgegevens, zowel de afwijkingsbeslissingen van de bedrijven, in het bijzonder de luchtverkeersleiding, als de reactie daarop van de IVW, en door tussentijdse handhaving van de regels in het LVB (dus niet pas na afloop van het gebruiksjaar). Overigens zouden omwonenden de afwijkingsbeslissingen met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur kunnen opvragen (maar dat vergt weer de nodige afwegingen en inspanningen). Zie verder § 4.2.

5. Ligt de procedure voor wijzigingen in de verdeling van geluid over de omgeving voldoende vast en biedt deze voldoende rechtszekerheid?

Ja, er verandert althans niets in die procedure. De inspraak- en adviesrechten voor (onder andere) omwonenden bieden weinig garanties, maar dat is nu ook al het geval. Zie verder § 5.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

1. Het nieuwe stelsel brengt geen veranderingen in de formele rechtsbescherming van omwonenden. Tegen het LVB staat geen beroep open. Een omwonende zou, evenals hij dat nu kan, eventueel naar de burgerlijke rechter kunnen stappen. Zowel inspraak als adviesrechten als de mogelijkheden van bezwaar, beroep en voorlopige voorzieningen blijven intact. Omwonenden kunnen op dezelfde manier als thans trachten handhaving te bewerkstelligen: belanghebbenden kunnen een verzoek om een maatregel of een sanctie doen en de eventueel afwijzende beslissing daarop (maar ook het uitblijven van een besluit) is een appellabel besluit dat in bezwaar en beroep kan worden aangevochten.

2. Er lijkt wel van een wijziging sprake in de materiële rechtsbescherming van de omwonenden. Dat heeft te maken met het omzetten van grenswaarden (in de vorm van handhavingspunten) in regels voor baan- en routegebruik. Daardoor worden alle bewoners op dezelfde wijze beschermd, terwijl in het huidige stelsel de bewoners die in de buurt van een handhavingspunt wonen een processueel wat gemakkelijker positie lijken te hebben. In het nieuwe stelsel bestaat lokale bescherming nog steeds, maar wordt die anders vormgegeven dan in het huidige. De positie van de bewoners zou enerzijds zwakker kunnen worden doordat wellicht minder makkelijk valt aan te tonen dat er sprake is van een schending van een regel dan in het huidige systeem de overschrijding van een grenswaarde, waarbij het mede van de concreetheid van de regels voor het baan- en routegebruik afhangt hoeveel lastiger dat zal zijn. Anderzijds wordt hun positie potentieel sterker doordat er ook tussentijds kan worden ingegrepen (bij grove schendingen) en daartoe ook kan worden verzocht, terwijl over een weigering zo nodig kan worden geprocedeerd, met als sterk argument dat handhaving in de opvatting van de bestuursrechter uitgangspunt is en gedogen de uitzondering. Van praktisch belang voor de positie van de omwonenden is in hoeverre afwijkingsbeslissingen zullen worden gepubliceerd dan wel door middel van handhavingsrapportages van de IVW in elk geval voldoende zicht op die afwijkingen en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen zal worden geboden. De rechtspositie van omwonenden wordt, samengevat en met het nodige voorbehoud, *wel anders, maar niet per se zwakker*.

3. Veel hangt af van de precieze vormgeving van het stelsel, met name van de concreetheid van de regels en van de organisatie en uitvoering van de handhaving. De vraag of uiteindelijk de materiële rechtsbescherming van omwonenden er niet op achteruit gaat of er zelfs op vooruit gaat, kan daarom pas definitief worden beantwoord wanneer er over de vormgeving van het stelsel meer duidelijkheid bestaat. Ofschoon concreetheid van de regels met het oog op de rechtsbescherming (en de handhaving!) dus van belang is, moet er anderzijds voor worden gewaakt dat er een uiterst gedetailleerde regelgevingscomplex ontstaat, dat als geheel moeilijk uitvoerbaar is.

4. Met name voor de luchtverkeersleiding zal er een verandering optreden doordat zij veel meer aan regels (voor het baangebruik) gebonden zal zijn dan nu en elke beslissing tot afwijking van die regels zal moeten kunnen verantwoorden. Het is wel de vraag of dit praktisch haalbaar is. Voldoende personeel om de intensievere taken te vervullen is daarbij een voorwaarde; eventuele afslanking is dan al helemaal niet aan de orde. Toename van de lastendruk bij de LVNL bij een gelijkblijvend of kleiner aantal werknemers zou het systeem ernstig onder druk zetten. Een alternatief systeem waarbij tot een bepaald percentage vrij van de regels voor baan- en routegebruik mag worden afgeweken, brengt de lastendruk wel weer omlaag, maar kent ook bezwaren en verdraagt zich slecht met het voorgestelde systeem waarin regels een prominente plaats innemen.

5. Ook voor de IVW verandert er in ieder geval in zoverre iets dat zij door de omzetting van grenswaarden (voor de lokale bescherming) in regels aanzienlijk meer te controleren krijgt. Voor de IVW geldt in praktische zin iets vergelijkbaars als voor de LVNL: het is de vraag of dit praktisch uitvoerbaar is. Ook hier is voldoende personeel een voorwaarde.

7.2 Aanbevelingen

1. De regels voor het baangebruik zouden zo concreet mogelijk moeten zijn. Bij vage begrippen of ruim omschreven afwijkingsgronden loopt het bereiken van de beoogde resultaten van het nieuwe stelsel gevaar omdat die resultaten nu juist naleving van de regels en afwijkingen binnen strikte grenzen veronderstellen.
2. De IVW zou niet alleen na afloop van het gebruiksjaar, maar ook tijdens het gebruiksjaar toezicht moeten uitoefenen (het laatste wat betreft de afwijking van de regels voor het baan- en routegebruik). Zij zou voorts moeten nagaan in hoeverre het doenlijk is alle afwijkingsbeslissingen op hun rechtmatigheid te controleren. Zo'n totale controle biedt de beste garantie op het bereiken van het gewenste resultaat en geeft omwonenden de beste positie. De werklast voor de IVW en het nut van zo'n totale controle moeten echter worden onderzocht en de uitkomsten van dat onderzoek kunnen, alles afwegende, tot een andere aanpak doen besluiten. In elk geval zouden bij voorkeur de door de IVW verkregen en gerapporteerde gegevens, hetzij alle controleresultaten en andere handhavingsgegevens, hetzij de handhavingsrapportages, voor omwonenden beschikbaar moeten zijn.
3. Bezien moet worden of bij schending van de regels niet ook in de loop van het gebruiksjaar al een sanctie moet kunnen worden opgelegd (en niet alleen een maatregel) en dan niet per se alleen voor grove en verwijtbare schendingen van de regels.