



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden en invoering van een jaarlijkse rapportageplicht

Nader Rapport

's-Gravenhage, 4 december 2020

Nr. BS2020023883

Ministerie van Defensie

Directie Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden en invoering van een jaarlijkse rapportageplicht

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 oktober 2020, no. 2020002187, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 november 2020, no. W07.20.0383/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting een ten tijde van de advisering nog niet bekend kamerstuknummer alsnog in te vullen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser.*



Advies Raad van State

No. W07.20.0383/II

's-Gravenhage, 18 november 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 oktober 2020, no. 2020002187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden en invoering van een jaarlijkse rapportageplicht, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: verlenging van de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden en invoering van een jaarlijkse rapportageplicht

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de termijn gedurende welke aanwijzingen krachtens de Luchtvaartwet van militaire luchtvaartterreinen hun geldigheid behouden, te verlengen en te voorzien in een jaarlijkse rapportage over de voortgang van het tot stand brengen van luchthavenbesluiten op basis van de Wet luchtvaart;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel XVIII van de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 2008, 561), wordt als volgt gewijzigd:

A. In het eerste lid wordt 'doch niet langer dan twaalf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, van deze wet' vervangen door 'doch niet langer dan tot 1 januari 2030'.

B. Het vierde lid komt te luiden:

4. Onze Minister van Defensie brengt jaarlijks verslag uit aan de Staten-Generaal over de voortgang van de vaststelling van luchthavenbesluiten voor die luchtvaartterreinen waarvoor ingevolge het eerste lid een aanwijzing op grond van Hoofdstuk IV, afdeling I, van de Luchtvaartwet geldt.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Defensie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Strekking van het wetsvoorstel

Bij de Wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens; Stb. 2008, 561) is voorzien in een nieuw regime voor de aanleg van militaire luchthavens. Ingevolge die wet is het onder de Luchtvaartwet geldende regime van aanwijzing van luchtvaartterreinen vervangen door het in de Wet luchtvaart neergelegde systeem waarin luchthavens gestalte krijgen door middel van een luchthavenbesluit. De overgang op dit nieuwe regime maakt het noodzakelijk de aanwijzingen op grond van de Luchtvaartwet van de bestaande acht militaire luchtvaartterreinen (Leeuwarden, Deelen, Eindhoven, Volkel, De Kooy, Woensdrecht, Gilze-Rijen en De Peel) om te zetten in luchthavenbesluiten op basis van de Wet luchtvaart. De wet van 18 december 2008 voorzag voor die omzetting in Artikel XVIII in een termijn van vijf jaar, welke termijn eindigde per 1 november 2014. In de afgelopen jaren is de termijn diverse keren verlengd (Stb. 2014, 289, Stb. 2016, 260 en Stb. 2018, 253) met als gevolg dat de termijn thans eindigt per 1 november 2021. Hoewel deze termijn nog niet is verstreken, is – zoals in de Kamerbrief van 21 april 2020 is aangegeven (Kamerstukken II, 2019/20, 31 936, nr. 738) – reeds nu duidelijk dat als gevolg van vertraging en nieuwe ontwikkelingen de nu geldende eindtermijn andermaal niet toereikend zal zijn voor het afronden van de drie resterende luchthavenbesluiten.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat noodzakelijkerwijs een vierde verlenging van de termijn. Gezien de hierna toe te lichten duur van die termijn wordt tevens een rapportageverplichting voorgesteld waarbij de verantwoordelijke bewindspersoon jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de voortgang van de resterende luchthavenbesluiten.

Stand van zaken luchthavenbesluiten

In de afgelopen jaren zijn voor de militaire luchthavens Leeuwarden, Deelen, Eindhoven, Volkel en De Kooy luchthavenbesluiten tot stand gebracht en in werking getreden. De beoogde luchthavenbesluiten voor Gilze-Rijen, De Peel en Woensdrecht zijn weliswaar in verschillend stadium van voorbereiding, maar kunnen naar inmiddels duidelijk is niet voor het verstrijken van de nu geldende wettelijke termijn worden gerealiseerd.

Luchthavens Gilze-Rijen en De Peel

Er zijn ongeveer 800 zienswijzen uitgebracht over de milieueffectrapportage en het ontwerp-luchthavenbesluit Gilze-Rijen. Met de aanvaarding van de motie Kerstens c.s. (Kamerstukken II, 2017/18, 34 932, nr. 11) is het kabinet verzocht om in overleg met betrokkenen te bezien op welke wijze tot een gedragen besluit kan worden gekomen. Ter uitvoering van de motie is een nieuwe benaderingswijze van de problematiek van de geluidsbelasting voorgesteld, zoals uiteengezet in de brief van 21 april 2020 (Kamerstukken II, 2019/20, 31 936, nr. 738). Daarbij worden de vliegbasis Gilze-Rijen en de te reactiveren vliegbasis De Peel in samenhang bezien. Door eerst een luchthavenbesluit voor De Peel voor te bereiden met het oog op een reactivering van die vliegbasis, heeft Defensie over enkele jaren meer mogelijkheden te komen tot een gedragen luchthavenbesluit voor vliegbasis Gilze-Rijen.

De voorbereidingen van het reactiveren van de militaire luchthaven De Peel zijn inmiddels ter hand genomen. Bij brief van 12 juni 2019 (Kamerstukken 2018/19, 31 936, nr. 638) heeft de Staatssecretaris van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen voor de militaire luchthaven De Peel een luchthavenbesluit in voorbereiding te nemen, zodat een reactivering van de vliegbasis op termijn mogelijk is. De m.e.r.-procedure voor het luchthavenbesluit is begonnen met de publicatie van de concept-Notitie reikwijdte en detailniveau – Milieueffectrapportage Luitenant-generaal Bestkazerne/Militaire luchthaven De Peel. Deze heeft ter inzage gelegen van 26 juni tot en met 21 augustus 2019. Er zijn ongeveer 500 zienswijzen ingediend. Het volgtijdelijk realiseren van het tot stand brengen van luchthavenbesluiten voor De Peel en Gilze-Rijen betekent dat de nu nog voor die bases tot 1 november 2021 geldende overgangstermijn, zal worden overschreden.

Luchthaven Woensdrecht

Ten tijde van de indiening van het meest recente wetsvoorstel tot verlenging van de overgangstermijn voor de omzetting van aanwijzingen van luchtvaartterreinen in luchthavenbesluiten werd de milieueffectrapportage voor het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven Woensdrecht geactualiseerd. Ondertussen was de voorbereiding gaande van de komst van het nieuwe jachtvliegtuig voor de Nederlandse krijgsmacht, de F-35. De vliegbasis Woensdrecht en het daar gevestigde Logistiek Centrum Woensdrecht krijgen een belangrijke rol in het onderhoud van de F135, de motor van het F-35 jachtvliegtuig, niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere Europese afnemers van dit

toestel. Dat vereiste de bouw van een motorenhal en een testcell, waarvoor het Rijksvastgoedbedrijf op 30 november 2017 een vergunning op basis van de Wet natuurbescherming (Wnb) heeft aangevraagd. Deze vergunning is op 10 april 2018 verleend, waartegen door de Brabantse Milieu Federatie en een aantal andere natuur- en milieuorganisaties bezwaar is aangetekend. Uiteindelijk heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 24 januari 2020 een herziene beslissing op bezwaar genomen. Maar inmiddels zijn zowel tegen de Wnb-vergunning uit 2012 voor de herinrichting van de vliegbasis als tegen de Wnb-vergunning voor de motorenwerkplaats en de testcell beroepschriften ingediend.

Centraal in deze beroepsprocedures staat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof, wat resulteerde in nieuwe voorschriften voor passende beoordelingen. Ook moest de rekentool Aerius voor stikstofdepositie worden aangepast. Met betrekking tot de vliegbasis Woensdrecht zijn er meerdere complicerende factoren. In de eerste plaats grenst de vliegbasis onmiddellijk aan het Natura2000-gebied Brabantse Wal en liggen andere Natura2000-gebieden in de onmiddellijke omgeving. Er is dus een rechtstreekse relatie tussen de diverse activiteiten op de vliegbasis en de stikstofdepositie in die natuurgebieden. In de tweede plaats zijn er plannen voor nieuwe activiteiten op de vliegbasis, die samenhangen met de concentratie van het hoger onderhoud van het Commando Luchtstrijdkrachten op de vliegbasis Woensdrecht. Daarom moet kritisch worden beoordeeld welke activiteiten de komende jaren op Woensdrecht worden gehuisvest en dus nog moeten worden betrokken in de vergunningprocedures. Vervolgens moet uit de Aerius-berekeningen blijken wat de stikstofdepositie is van het geheel van deze activiteiten en of en welke compenserende maatregelen hiervoor nodig zijn. Vanwege de samenhang tussen de verschillende vergunningtrajecten en omdat vaak dezelfde gegevens voor verschillende vergunningen nodig zijn, kan de actualisering van het MER pas worden afgerond als deze nieuwe stikstofberekeningen duidelijkheid hebben geboden over welke activiteiten wel en welke niet mogelijk zijn op de vliegbasis Woensdrecht.

Wijziging geluidsmaat L_{den}

De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft het ministerie geadviseerd voor de berekening en beoordeling van de geluidsbelasting de overstap te maken van de geluidsmaat die uitgaat van Kosteneenheden, naar de geluidsmaat L_{den} . Ook in de ingediende zienswijzen en de gesprekken over het voorgenomen Luchthavenbesluit Gilze-Rijen is door bestuurders en omwonenden gevraagd om berekeningen in de geluidsmaat L_{den} . Het Ministerie van Defensie heeft het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum verzocht berekeningen uit te voeren om de consequenties van een dergelijke overgang te bezien, waarbij uitgangspunt is dat een dergelijke overgang noch voor de omgeving, noch voor de militaire luchtvaart tot substantiële wijziging mag leiden. Het voornemen is om deze overgang voorafgaand aan de vaststelling van de luchthavenbesluiten voor de luchthavens Gilze-Rijen en De Peel te realiseren. Een dergelijke overgang vergt evenwel tijd omdat de regelgeving inzake de Ke-systematiek zoals die is vastgelegd in het Besluit militaire luchthavens, moet worden aangepast op de L_{den} -systematiek. Het traject tot wijziging van dat besluit (een algemene maatregel van bestuur) zal moeten zijn doorlopen alvorens een luchthavenbesluit tot stand kan worden gebracht met gebruikmaking van de L_{den} -geluidsmaat.

Verlengen maximumtermijn en toevoegen jaarlijkse rapportage

Zoals uit het vorenstaande blijkt, is andermaal meer tijd vereist om de overgang van aanwijzingen van luchtvaartterreinen naar luchthavenbesluiten te kunnen realiseren.

Het andermaal verlengen van de termijn met weer enkele jaren stuit op het bezwaar dat gezien het hiervoor geschetste traject en de daarin te nemen stappen, het onzeker is of een dergelijke verlenging toereikend zal zijn. Daarvoor doen zich teveel onzekere factoren voor. Niettemin blijft het wenselijk om het thans voorziene overgangsrecht aan een concrete einddatum te koppelen. Dat is mede van belang met het oog op de voorziene invoering van de Omgevingswet. Die wet voorziet eveneens in overgangsrecht. Vanwege de samenhang die wat betreft de ruimtelijke consequenties van luchthavens bestaat tussen de omgevingswetgeving en de luchtvaartwetgeving, wordt voor de einddatum van de geldigheid van de aanwijzingen van de drie resterende luchtvaartterreinen aangesloten bij de beoogde einddatum van het overgangsrecht van de omgevingswetgeving (Kamerstukken II, ...). Concreet betekent dit dat het overgangsrecht voor het tot stand brengen van luchthavenbesluiten eindigt op 31 december 2029.

Het wetsvoorstel voorziet er in de eerste plaats in dat de maximering in jaren van de termijn voor het vaststellen van een luchthavenbesluit wordt vervangen door een concrete einddatum (Artikel I, onder A). Omdat die aan de omgevingswetgeving ontleende einddatum verder in de toekomst ligt, wordt aanvullend een rapportageverplichting voorgesteld (Artikel I, onder B). Op basis daarvan zal de verantwoordelijke bewindspersoon de Staten-Generaal jaarlijks verslag doen van de stand van zaken bij het tot stand brengen van de luchthavenbesluiten voor de luchthavens De Peel, Gilze-Rijen en



Woensdrecht. Een dergelijke rapportage kan gestalte krijgen in het kader van de begrotingsstukken, maar kan ook separaat plaats vinden. Aldus hebben de Staten-Generaal de mogelijkheid de voortgang van de totstandkoming van de resterende luchthavenbesluiten te monitoren en desgewenst de verantwoordelijke bewindspersoon daarover aan te spreken. De dialoog tussen parlement en bewindspersoon vindt dan plaats aan de hand van de jaarlijkse rapportage in plaats van in het kader van het voldongen feit van een verlengingswetsvoorstel tegen de tijd dat de termijn dreigt te worden overschreden.

Het verlengen van de geldigheidstermijn van de aanwijzingsbesluiten tot en met 31 december 2029 betekent geenszins dat het Ministerie van Defensie beoogt maximaal gebruik te maken van deze termijn. Defensie blijft ernaar streven de resterende luchthavenbesluiten zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen.

Consultatie en inwerkingtreding

Omdat het wetsvoorstel zich niet richt tot burgers of bedrijven, is afgezien van internetconsultatie. Wensen en bedenkingen met betrekking tot concrete luchthavenbesluiten en de daarop betrekking hebbende milieueffectrapportages worden ingebracht in het kader van het tot stand brengen van die luchthavenbesluiten. Dat staat los van dit wetsvoorstel. Daarentegen biedt dit wetsvoorstel meer tijd om tot goed afgewogen luchthavenbesluiten te komen, conform de motie Kerstens c.s. Omdat een voorziening met betrekking tot de thans geldende overgangstermijn vóór 1 november 2021 haar beslag moet krijgen, welke datum niet correspondeert met een vast verandermoment, is niet aangesloten bij de vaste verandermomenten, maar is gekozen voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Defensie,