

Vergaderjaar 2010–2011

32 519

Aanpassing van de Wet luchtvaart ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Aanleiding en achtergrond

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L70) in de Wet luchtvaart geïmplementeerd.

De richtlijn betreft een kader voor de vaststelling van luchthaventarieven die de exploitant in rekening brengt aan de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van de luchthaven. Het doel van de richtlijn is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes bij de vaststelling van luchthaventarieven op Europese luchthavens. Daarmee kan worden bijgedragen aan een level playing field tussen luchthavens en tussen luchtvaartmaatschappijen. Het kader laat het recht van een lidstaat om aanvullende regelgevende maatregelen te nemen onverlet. De richtlijn is van toepassing op luchthavens met jaarlijks meer dan 5 miljoen passagiersbewegingen dan wel op de luchthaven met de meeste passagiersbewegingen in de lidstaat. In Nederland is dat de luchthaven Schiphol.

In het oorspronkelijk voorstel van de Europese Commissie voor een Richtlijn inzake luchthavengelden (COM (2006) 820 definitief) vielen de heffingen die luchthavens in rekening brengen voor beveiligingsdiensten (de zogenoemde «security charges»), onder het toepassingsgebied van deze richtlijn.

Nadien is besloten om een afzonderlijke Richtlijn inzake heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart (COM(2009) 217 definitief) op te stellen. Aangezien de besluitvorming over laatstgenoemde richtlijn op niet al te lange termijn zal plaatsvinden en de bepalingen in de Richtlijn inzake heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart naar verwachting in belangrijke mate overeenstemmen met de bepalingen van de Richtlijn inzake luchthavengelden, zijn de bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel eveneens toepasbaar op beveiligingsheffingen. Het is niet

wenselijk om voor de verschillende tarieven, zoals luchthavengelden en beveiligingsgelden, verschillende procedures en criteria te hanteren.

De bepalingen in de Wet luchtvaart hebben betrekking op de zogenoemde «luchtvaartactiviteiten» van de luchthaven, deze omvatten de dienstverlening en faciliteiten van zowel het passagiers- als ook het vrachtvervoer. Aangezien de onderhavige richtlijn vrachtvervoer specifiek noemt, wordt in de Wet luchtvaart thans ook op een aantal plaatsen expliciete verwijzingen naar vrachtvervoer opgenomen.

De luchthaven Schiphol

In het licht van de drempelwaarde van 5 miljoen passagiersbewegingen is de richtlijn in Nederland vooralsnog uitsluitend van toepassing op de luchthaven Schiphol.

Voor de luchthaven Schiphol is op 19 juli 2006 reeds in werking getreden titel 8.4 van de Wet luchtvaart, die via de Wet tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van Schiphol in de wet is opgenomen (Stb. 2006, 331).

De bepalingen in de Wet luchtvaart en het daarop gebaseerde Besluit die ten aanzien van de tarieven en voorwaarden voor de luchtvaartactiviteiten van de luchthaven Schiphol zijn gesteld sluiten reeds grotendeels aan op de elementen van de richtlijn. Dat is ook de inzet van Nederland geweest bij de onderhandelingen in Brussel.

Het nu voorliggende wetsvoorstel en het daarbij behorende voorstel tot wijziging van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol voorzien in een beperkt aantal wijzigingen van ondergeschikte aard. De belangrijkste wijzigingen worden hierna beschreven.

Ofschoon de richtlijn op dit moment uitsluitend van toepassing is op Schiphol, dienen bij de implementatie van de richtlijn echter de overige burgerluchthavens te worden meegenomen (zie hierna onder «Overige burgerluchthavens»)

De term gebruikers wordt nu verbreed tot gebruikers en/of representatieve organisaties van gebruikers (zoals BARIN, SAOC en IATA). Daarmee kan een dergelijke representatieve organisatie van gebruikers ook als belanghebbende worden aangemerkt in het geval van klachten.

Een representatieve organisatie van gebruikers is een groep met een vaste structuur, welke in het leven is geroepen om de gemeenschappelijke belangen van de betrokken gebruikers te vertegenwoordigen. In de doelomschrijving van deze organisatie dient nadrukkelijk aangegeven te worden dat de organisatie de belangen van de bij haar aangesloten gebruikers behartigt met betrekking tot de betreffende luchthaven. De organisatie dient meerdere gebruikers van een luchthaven te vertegenwoordigen en over voldoende inkomsten te beschikken om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren. Voorts dient de organisatie haar beleid te baseren op de wensen van de bij haar aangesloten gebruikers en dient daarom te beschikken over een bureau voor de beleidsvorming en operationalisering van het beleid en een systeem van consultatie van haar leden over de beleidsonderwerpen.

Een representatieve organisatie van gebruikers moet desgevraagd aan kunnen tonen dat zij (nog) aan de hier gestelde criteria voldoet.

Het non-discriminatie beginsel is reeds in de wet opgenomen. In het wetsvoorstel wordt nu bepaald dat de luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, hieronder zijn mede te begrijpen zowel milieu-aangelegenheden, als ook de behartiging van het belang van de

mainport, kunnen worden gedifferentieerd. Nederland heeft hierop aangedrongen bij de totstandkoming van de richtlijn.

Het belang van de mainport Schiphol met een kwalitatief hoogwaardig netwerk van verbindingen door de lucht moet worden gezien als een maatschappelijk belang, dat een gezamenlijke inzet vergt van de luchtvaartpartijen en het kabinet. Met het oog op de rol van de overheid is er dus sprake van een publiek belang (WRR rapport, het borgen van het publieke belang, april 2000). Vanuit dit perspectief ziet het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid om de juiste voorwaarden te scheppen en waar nodig om grenzen te stellen.

Vanuit deze verantwoordelijkheid dient het mogelijk te zijn tarieven te differentiëren naar bijvoorbeeld transfer-/lokaal opstappende passagiers. Dit wordt mede ingegeven door de «kleine thuismarkt» en de grotere prijsgevoeligheid van transferpassagiers vergeleken met opstappende passagiers. Deze mogelijkheid tot differentiatie in het belang van de mainport, binnen de grenzen van het EG-recht, wordt thans expliciet in de tekst van de wet tot uitdrukking gebracht.

Luchthavennetwerken respectievelijk verkeersverdeling tussen luchthavens

De richtlijn biedt de mogelijkheid voor een lidstaat om een groep luchthavens aan te wijzen als luchthavennetwerk. Daarnaast biedt Verordening EG 1008/2008 de mogelijkheid om een verkeersverdeling tussen luchthavens die dezelfde stad of agglomeratie bedienen te regelen. Het ligt in de rede dat zowel de aanwijzing van een luchthavennetwerk, als ook de mogelijkheid om een verkeersverdeling tussen luchthavens die dezelfde stad of agglomeratie bedienen te regelen, zal plaatsvinden na overleg tussen een lidstaat en de luchthavenbeheerder.

In de richtlijn wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om in een dergelijke situatie een gemeenschappelijk en transparant systeem van luchthavengelden toe te staan voor meerdere luchthavens gezamenlijk.

Ongeacht of een lidstaat in de toekomst gebruik zal maken van de mogelijkheid een luchthavennetwerk aan te wijzen of van de mogelijkheid om een verkeersverdeling tussen luchthavens te regelen, dienen de betreffende bepalingen van de richtlijn toch te worden geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving.

Schiphol

Gelet op de aard van een luchthavennetwerk of van een verkeersverdeling tussen luchthavens zal Schiphol hier altijd deel van uitmaken. Overigens zal de luchthaven Schiphol, ook indien deze deel uitmaakt van een luchthavennetwerk of van een verkeersverdeling tussen luchthavens, te allen tijde dienen te (blijven) voldoen aan de uitgebreide eisen die de Wet Luchtvaart aan de luchthaven Schiphol stelt. Dit behelst bijvoorbeeld een afzonderlijke consultatieprocedure, de goedkeuring van het toerekeningsstelsel etc.

Het aanwijzen van een luchthavennetwerk of van een verkeersverdeling tussen luchthavens met een gemeenschappelijk en transparant tariefstelsel heeft voor Schiphol geen wezenlijke additionele eisen tot gevolg. Dit zal in de praktijk beperkt blijven tot het vereiste dat de luchthavenexploitant(en) in dit verband zelf dienen zorg te dragen voor de onderlinge afstemming van het tariefstelsel.

Overige burgerluchthavens

De luchthavens in Nederland, afgezien van Schiphol, blijven vooralsnog onder de drempelwaarde van 5 miljoen passagiersbewegingen. Op dit moment vallen deze dan ook niet onder de werkingssfeer van de richtlijn.

Bij de implementatie van de richtlijn dient echter rekening te worden gehouden met de hierna onder A en B beschreven – mogelijke toekomstige – scenario's.

Ongeacht of deze scenario's zich ooit zullen voordoen, verdient het aanbeveling reeds nu de betreffende bepalingen van de richtlijn zo volledig mogelijk te implementeren in de nationale wet- en regelgeving.

Scenario A: een afzonderlijke luchthaven bereikt 5 miljoen passagiersbewegingen

Indien een van de overige burgerluchthavens de grenswaarde van 5 miljoen passagiersbewegingen overschrijdt, zullen alle bepalingen van de richtlijn rechtstreeks van toepassing zijn op de desbetreffende luchthaven.

Scenario B: een luchthaven als onderdeel van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens

Evenals geldt voor Schiphol, dient bij de implementatie rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat overige burgerluchthavens deel uit kunnen gaan maken van een luchthavennetwerk of van een verkeersverdeling tussen luchthavens. Dit zou met name kunnen gaan om luchthavens die, zoals aangeduid in de Luchtvaartnota, een stelsel van samenwerkende luchthavens gaan vormen. Dit betreft de luchthavens Eindhoven, Lelystad en Rotterdam.

De luchthavens die worden aangewezen als onderdeel van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens kunnen een gemeenschappelijk en transparant tariefstelsel hanteren. In dat geval zou in beginsel kunnen worden volstaan met één (jaarlijkse) consultatie voor alle luchthavens die van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens deel uitmaken.

Wel vereist de richtlijn dat transparantie per afzonderlijke luchthaven dient te worden geboden voor alle luchthavens die deel uitmaken van het luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens.

Ingevolge artikel 1, derde lid, van de richtlijn publiceren de lidstaten jaarlijks een lijst van luchthavens op hun grondgebied waarop de richtlijn van toepassing is, op basis van de gegevens van Eurostat. Op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is dat alleen de luchthaven Schiphol. Het Rijk is voornemens de eerste publicatie zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging te plaatsen in de Staatscourant en de volgende publicaties jaarlijks in het vierde kwartaal van het jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gegevens van Eurostat zijn gebaseerd op informatie van minimaal een half jaar terug.

Implementatie en interpretatie van de richtlijn voor de overige burgerluchthavens

Bij de implementatie en interpretatie van de richtlijn is uitgegaan van één uniform model dat voor alle mogelijke toekomstscenario's (zoals het onderdeel uitmaken van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens of mengvormen van samenwerking, dan wel indien een afzonderlijke luchthaven in de toekomst de grenswaarde van meer

dan 5 miljoen passagiersbewegingen overschrijdt) voldoet aan de bepalingen van de richtlijn.

In het gekozen implementatiemodel dient niet alleen Schiphol (zie hiervoor onder «De luchthaven Schiphol»), maar ook elke afzonderlijke overige burgerluchthaven te voldoen aan alle eisen van de richtlijn, zoals het vereiste van non-discriminatie, een jaarlijkse consultatie(procedure), transparantie, een nieuwe infrastructuur, kwaliteitsnormen, differentiatie van diensten en een onafhankelijk toezicht.

Om te komen tot uniforme bepalingen voor Schiphol en de overige burgerluchthavens, wordt bij de implementatie voor de overige luchthavens verwezen naar de bepalingen van de Wet Luchtvaart voor Schiphol, voor zover deze verband houden met de richtlijn. Dit betekent dat identieke consultatieprocedures en termijnen, kwaliteitsindicatoren, procedures en criteria voor de beoordeling van klachten en de toegang tot informatie, van toepassing zijn. Zo kan voor de overige burgerluchthavens worden volstaan met een simpele verwijzing naar de relevante bepalingen in de Wet luchtvaart voor Schiphol.

Een uitzondering op dit uitgangspunt vormen de eisen van de richtlijn inzake transparantie.

Voor Schiphol wordt in de Wet Luchtvaart een gescheiden administratie voor de luchtvaartactiviteiten verlangd (dual till-principe). Dit vergt een uitgebreid kostentoerekeningssysteem.

Het opleggen van de verplichting aan de overige burgerluchthavens om een gescheiden administratie voor de luchtvaartactiviteiten (dual till) te voeren is niet in het belang van de gebruikers en brengt hoge administratieve lasten met zich mee voor de betreffende luchthaven.

Voor de overige burgerluchthavens zou deze eis te vergaande consequenties hebben.

In verband hiermee wordt bij de implementatie voor de overige burgerluchthavens uitgegaan van de bepalingen van de richtlijn. Deze bepalingen maken een interpretatie mogelijk op grond waarvan transparantie van opbrengsten en kosten voor het geheel van de luchtvaart en de commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten (single till) kan worden gerealiseerd. Dit komt overeen met de huidige praktijk.

Het staat een overige burgerluchthaven overigens volledig vrij er zelf voor te kiezen om een gescheiden administratie voor de luchtvaartactiviteiten (dual till) te voeren.

Om in het geval van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens te komen tot een transparant en gemeenschappelijk tariefensysteem dienen Schiphol en de betreffende overige burgerluchthavens zelf voor de gewenste afstemming zorg te dragen.

Op dit moment is op tarieven, met uitzondering van die van Eindhoven Airport, de goedkeuringsprocedure van artikel 36 van de Luchtvaartwet van toepassing. Deze bepaling schrijft een goedkeuringsprocedure bij Koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor.

Na inwerkingtreding van de Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML; Stb. 2008, 561) – nadat de «omzettingsbesluiten» zijn vastgesteld – komen artikel 8.53 en 8.72, eerste lid, van de Wet luchtvaart – zoals opgenomen in onderdeel K van de RBML –, in de plaats van het huidige artikel 36 van de Luchtvaartwet.

Alsdan zal uitsluitend nog de eis gelden van non-discriminatie (geen discriminatie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen ten faveure van nationale luchtvaartmaatschappijen), ontleend aan het Verdrag van

Chicago (meer bepaald aan de ICAO Policies on charges for airports and air navigation services (doc. 9 082, 8/2009)).

Administratieve lasten en nalevingskosten

In de uitgangssituatie zijn de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten van de sectorspecifieke eisen ten aanzien van Schiphol gebaseerd op de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (Kamerstukken II, 2004/05, 28 074, nr. 9). Deze zijn in 2004 geraamd op basis van het standaardkostenmodel. De totale jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten zijn becijferd op € 228 000. Actal heeft bij brief van 7 mei 2004 aangegeven dat, gegeven de selectiecriteria, de betreffende nota van wijziging niet geselecteerd zou worden voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dit vormt de nulmeting.

De wijzigingen in de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde wijzigingen in het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol hebben voor de luchtvaartsector (alle luchthavens gezamenlijk) op het moment dat de bepalingen van de onderhavige wet in werking treden geen additionele administratieve lasten en nalevingskosten tot gevolg.

Voor Schiphol zijn de uit de implementatie voortvloeiende wijzigingen van geringe invloed op het totaal van de bestaande regels ten aanzien van de exploitatie van Schiphol, neergelegd in de Wet luchtvaart. Het gaat bijvoorbeeld om het introduceren van iets andere criteria (met een vergelijkbare strekking) of andere procedures zonder dat er wezenlijk iets verandert. De belangrijkste onderdelen zijn:

- non-discriminatie: het expliciet benoemen van de (reeds bestaande) mogelijkheid tot tariefsdifferentiatie met toevoeging van neutrale criteria als objectief en transparant;
- de mogelijkheid tot het vaststellen van een gemeenschappelijk en transparant tarievenstelsel. De tarieven kunnen worden afgestemd. De informatieverplichtingen gaan daarbij niet verder dan de thans reeds in de Wet luchtvaart opgenomen verplichtingen;
- consultatie en verhaal: van een bij de toezichthouder (NMA) ingediende klacht gaat opschortende werking uit, dit betekent dat de tarieven en voorwaarden niet op de voorgenomen ingangsdatum in werking treden.

Daarnaast gaat het om eisen waaraan thans reeds wordt voldaan op grond van een normale bedrijfsvoering en betreffen derhalve gemengde kosten, zoals:

- transparantie: de gebruikers van Schiphol dienen informatie te verstrekken over de prognoses van de omvang van hun verkeer en vervoer, vloot etc.. Deze eis sluit aan bij de huidige praktijk van het overleg tussen Schiphol en de gebruikers;
- toegang: de exploitant en de gebruikers overleggen over het gebruik van specifieke of op maat gesneden diensten. Een gebruiker kan verzoeken om specifieke of op maat gesneden diensten. De exploitant stelt relevante, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria vast voor de beoordeling van dergelijke verzoeken.

De conclusie is dan ook dat de toepassing van de richtlijn voor Schiphol geen additionele administratieve lasten en nalevingskosten tot gevolg zal hebben.

Thans en op het moment dat de Wet luchtvaart (inclusief de implementatie van de richtlijn) in werking zal treden (uiterlijk 15 maart 2011) is de richtlijn niet van toepassing op de overige burgerluchthavens.

Uitsluitend indien in een toekomstige situatie, waarin bijvoorbeeld wordt besloten tot de aanwijzing van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens, dan wel op het moment dat een van de overige burgerluchthavens de grenswaarde van meer dan vijf miljoen passagiers overschrijdt, is de richtlijn ook op deze luchthavens van toepassing.

Op dit moment is de aanwijzing van een luchthavennetwerk of een verkeersverdeling tussen luchthavens niet voorzien. De eventuele, uit een dergelijk besluit voortvloeiende, administratieve lasten en nalevingskosten kunnen op dat moment worden berekend.

Verder is bij de huidige stand van zaken het niet te verwachten dat een of meerdere overige burgerluchthavens in de nabije toekomst de grenswaarde van meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen zal c.q. zullen overschrijden (de grootste overige luchthaven, te weten Eindhoven Airport, faciliteert op dit moment circa 1,7 miljoen passagiersbewegingen).

Deze wet leidt derhalve niet tot administratieve lasten voor de burger of het bedrijfsleven. Omdat er geen effect is op de administratieve lasten heeft Actal besloten de regeling niet te selecteren voor advies.

De wet brengt ook geen nalevingskosten met zich mee zoals bedoeld in de bedrijfseffectentoets.

Tenslotte is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), in het kader van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT), nagegaan welke consequenties het wetsvoorstel heeft voor de benodigde personele capaciteit. Naar verwachting zal voor de uitvoering van het wetsvoorstel geen extra personele capaciteit of aanvullend budget nodig zijn.

Wel merkt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit op dat wanneer één of meerdere overige burgerluchthavens op enig moment uitstijgen boven het aantal passagiersbewegingen van 5 miljoen op jaarbasis, de bepalingen uit het wetsvoorstel en het ontwerp-besluit op deze luchthaven(s) van toepassing worden. Dat betekent dat alsdan de omvang van de toezichthoudende taak van de Raad wordt uitgebreid.

Voorts wordt de toezichthoudende taak van de Raad eveneens uitgebreid wanneer een groep luchthavens wordt aangewezen als een luchthavennetwerk, dan wel toestemming wordt verleend om een gemeenschappelijk en transparant tariefsysteem vast te stellen.

Over het wetsvoorstel is met de luchtvaartsector overeenstemming bereikt.

In onderstaande transponeringstabel is aangegeven in welk artikel van de Wet luchtvaart respectievelijk het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol de artikelen van de richtlijn zijn geïmplementeerd.

Transponeringstabel richtlijn nr. 2009/12/EG (PbEG L70)

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1 Onderwerp en toepassingsgebied lid 1, 2, 4 en 5	naar aard geen implementatie noodzakelijk	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
lid 3	feitelijke uitvoering	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
Artikel 2 Definities lid 1, 2 en 3	reeds opgenomen in art. 8.1 Wet luchtvaart	N.v.t.	Reeds opgenomen in art. 8.1 Wet luchtvaart.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
lid 4	art. 8.25d, vierde lid, Wet luchtvaart, artt. 2, eerste lid, onder d (nieuw) en e, 4, tweede lid, 5, eerste en vierde lid, 7, 9, 11 en 14 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol	Geen	Geen definitie opgenomen, maar inhoudelijk verwerkt in de in de eerste kolom genoemde artikelen.
lid 5	art. 8.1b Wet luchtvaart	Geen	Definitie opgenomen in art. 8.1b Wet luchtvaart (nieuw).
Artikel 3 Discriminatieverbod	reeds opgenomen in artikel 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart	N.v.t.	Reeds opgenomen in art. 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart.
Artikel 4 Luchthavennetwerk	Artikel 8.25da Wet luchtvaart	Geen	Uitgewerkt in artikel 8.25da Wet luchtvaart (nieuw). Wordt vooralsnog geen gebruik van gemaakt.
Artikel 5 Gemeenschappelijke systemen voor de heffing van luchthavengelden	Artikel 8.25da Wet luchtvaart	Geen	Uitgewerkt in artikel 8.25da Wet luchtvaart (nieuw). Wordt vooralsnog geen gebruik van gemaakt.
Artikel 6 Consultatie en verhaal lid 1 en 2	reeds opgenomen in art. 8.25e Wet luchtvaart	N.v.t.	Reeds opgenomen in art. 8.25e Wet luchtvaart.
lid 3	art. 8.25f, eerste t/m vijfde lid, Wet luchtvaart	Geen	Lid 3 en 4: De bepalingen sluiten grotendeels aan bij geldend recht. Er zijn enkele wijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd.
lid 4	art. 8.25f, eerste t/m vijfde lid, Wet luchtvaart	Geen	
lid 5	niet relevant voor Nederland	Geen	Vijfde lid (niet toepassen derde en vierde lid): vergt geen omzetting.
Artikel 7 Transparantie lid 1	art. 4, vierde en zesde lid, Besluit exploitatie luchthaven Schiphol	Geen	Lid 1 tot en met 3: De bepalingen sluiten grotendeels aan bij geldend recht. Er zijn enkele wijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd.
lid 2	art. 8.25e, tweede lid, Wet luchtvaart	Geen	
lid 3	art. 8.25e, zesde lid, Wet luchtvaart	Geen	
Artikel 8 Nieuwe infrastructuur	reeds opgenomen in art. 4, zesde lid, Besluit exploitatie luchthaven Schiphol	Geen	Reeds opgenomen in art. 4, zesde lid, Besluit exploitatie luchthaven Schiphol.
Artikel 9 Kwaliteitsnormen lid 1	reeds opgenomen in art. 8.25e Wet luchtvaart	Geen	Reeds opgenomen in art. 8.25e Wet luchtvaart.
lid 2	reeds opgenomen in art. 7 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol	Geen	Reeds opgenomen in art. 7 Besluit exploitatie luchthaven Schiphol
Artikel 10 Differentiatie diensten op maat lid 1	reeds opgenomen in art. 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart	Geen	Reeds opgenomen in art. 8.25d, tweede lid, Wet luchtvaart
lid 2	art. 8.25ea Wet luchtvaart	Geen	Uitgewerkt in artikel 8.25ea Wet luchtvaart (nieuw).
Artikel 11 Onafhankelijke toezichhoudende autoriteit lid 1, 2, 3, 6, 7 en 8	art. 8.25f Wet luchtvaart	Geen	De bepalingen sluiten grotendeels aan bij geldend recht. Er zijn enkele wijzigingen van ondergeschikte aard doorgevoerd.
lid 4	feitelijke uitvoering	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
lid 5	niet relevant voor Nederland	N.v.t.	Vijfde lid (financieringsmechanisme onafhankelijke toezichhoudende autoriteit): vergt geen omzetting.

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of in bestaande regelgeving; toelichting indien niet geïmplementeerd of uit zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 12 Herziening en verslaglegging			
lid 1	naar aard geen implementatie noodzakelijk	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
lid 2	idem		Vergt geen omzetting.
Artikel 13 Omzetting			
lid 1	feitelijke uitvoering	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
lid 2	feitelijke uitvoering	N.v.t.	Vergt geen omzetting.
Artikel 14 Inwerkingtreding	naar aard geen implementatie noodzakelijk	N.v.t.	Vergt geen omzetting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

B

Zoals eerder gesteld is de richtlijn ook van toepassing op vracht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de exploitatie van de luchthaven Schiphol¹ is aangegeven dat de bepalingen in de Wet luchtvaart uitgaan van kostenoriëntatie voor het geheel. Dit biedt tevens de mogelijkheid tot tariefsdifferentiatie binnen de grenzen die het EG-verdrag daaraan stelt. De Wet luchtvaart voldoet op dat punt derhalve reeds aan de richtlijn. Omdat de richtlijn, als een concrete uitwerking van het non-discriminatie beginsel, enkele specifieke voorwaarden stelt aan tariefsdifferentiatie, wordt in het wetsvoorstel aan artikel 8.25d een nieuw lid toegevoegd. Hierin is bepaald dat de luchthavengelden (tarieven) kunnen worden gedifferentieerd uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, hieronder zijn mede te begrijpen zowel milieu-aangelegenheden, als ook de behartiging van het belang van de mainport. In de Luchtvaartnota wordt het behartigen van dit belang specifiek een maatschappelijk belang genoemd. Bepaald is dat de criteria de differentiatie moeten kunnen rechtvaardigen; zij dienen in termen van de richtlijn «relevant» te zijn. Voorts dienen zij objectief en transparant te zijn.

C

Om de territoriale samenhang te bevorderen en om redenen van verkeersverdeling hebben lidstaten op grond van de richtlijn de mogelijkheid om een gemeenschappelijk systeem van luchthavengelden toe te passen op een luchthavennetwerk of voor luchthavens die de luchtverbindingen van dezelfde stad of agglomeratie verzorgen. In de Wet luchtvaart wordt een nieuw artikel 8.25da opgenomen om dit onderdeel van de richtlijn te implementeren. De regeling houdt in dat de minister van Verkeer en Waterstaat een groep luchthavens met dezelfde exploitant kan aanwijzen als luchthavennetwerk en toestemming kan verlenen een gemeenschappelijk tariefsysteem te hanteren. Deze toestemming kan bij besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat ook worden verleend aan luchthavens die de luchtverbindingen voor dezelfde stad of agglomeratie verzorgen.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 074, nr. 3.

D

De Wet luchtvaart bevat geen bepaling over informatieverstrekking van de gebruikers aan de exploitant voorafgaand aan de vaststelling van tarieven en voorwaarden. Omdat de richtlijn dergelijke bepalingen wel bevat, dient artikel 8.25e te worden aangevuld. Het zesde lid dient om te voorkomen dat gevoelige informatie openbaar wordt.

E

De exploitant en de gebruikers overleggen over de reguliere verdeling van de beschikbare infrastructuur en van de te verlenen diensten op de luchthaven.

Een gebruiker van een luchthaven kan echter ook tussentijds een verzoek om diensten op maat of ten behoeve van het reserveren van specifieke terminals of delen van terminals aan de exploitant voorleggen.

De exploitant van de luchthaven dient vooraf relevante, objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria op te stellen, welke de exploitant vervolgens toe dient te passen om te kunnen beoordelen wie toegang krijgt tot bepaalde diensten of tot specifieke terminals of delen van terminals.

Het zal voor de exploitant van de luchthaven in de praktijk niet in alle gevallen mogelijk blijken om voor alle denkbare en ook ondenkbare toekomstige aanvragen inzake het gebruik van uiteenlopende, mogelijk zelfs nieuwe faciliteiten en diensten, op voorhand uitputtende criteria vast te stellen.

In het licht van zich voortdurend wijzigende omstandigheden en ook omdat de specifieke omstandigheden van ieder individueel geval (sterk) kunnen verschillen, is aan de exploitant van de luchthaven de mogelijkheid voorbehouden om in bijzondere concrete omstandigheden andere en aanvullende criteria te formuleren.

In artikel 8.25ea, vierde lid, wordt toezicht op de beslissingen van de exploitant van de luchthaven op verzoeken voor diensten op maat mogelijk gemaakt. De gebruiker kan daartoe een aanvraag indienen bij de raad van bestuur van de NMa. De procedure is vergelijkbaar met de procedure in artikel 8.25f. De raad van bestuur van de NMa toetst de beslissing van de exploitant van de luchthaven aan het bepaalde bij of krachtens de wet luchtvaart. Daarbij zal het vooral gaan om het bepaalde in het tweede lid van artikel 8.25ea. De criteria die Schiphol hanteert, moeten relevant, objectief transparant en non-discriminair zijn. In het kader van een concreet bij de raad van bestuur van de NMa aangebracht geschil toetst de raad of de door de exploitant van de luchthaven gehanteerde criteria aan deze vereisten voldoen. Wanneer dat niet het geval is, is de beslissing van de exploitant van de luchthaven in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde. De exploitant zal dan een nieuwe beslissing moeten nemen, waarbij de eerder gehanteerde criteria die naar het oordeel van de raad van bestuur niet in overeenstemming zijn met de wet, bij het nemen van een nieuwe beslissing niet meer door de exploitant van de luchthaven gehanteerd kunnen worden. Tegen het besluit van de raad kan rechtstreeks beroep worden aangetekend bij de rechtbank Rotterdam.

F

De Wet luchtvaart bevat reeds een procedure voor gebruikers om over de vastgestelde tarieven een oordeel te vragen aan de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, in de wet aangeduid als de «raad». De in de richtlijn opgenomen procedure wijkt echter af van de

procedure in de Wet luchtvaart. Zo bevat de richtlijn de verplichting voor de raad om eerst een (voorlopig) besluit te nemen. Voorts bepaalt de richtlijn dat tijdens de procedure de vastgestelde tarieven en voorwaarden niet in werking treden. Aan de mogelijkheid tot verlenging van de termijn is in de richtlijn de voorwaarde verbonden dat het moet gaan om uitzonderlijke gevallen.

Om deze redenen wordt de procedure in artikel 8.25f Wet luchtvaart aangepast.

In het eerste lid is de hoofdregel gegeven voor het geval door een gebruiker een oordeel van de raad wordt verzocht. De inwerkingtreding van de tarieven en voorwaarden vindt niet plaats op de beoogde datum maar wordt opgeschort tot de raad zijn oordeel heeft gegeven.

Voor de uitzondering op de hoofdregel is gebruik gemaakt van het voorwaardelijk besluit van artikel 6, vierde lid, van de richtlijn. De uitzondering is in het wetsvoorstel, in het tweede lid van artikel 8.25f aldus uitgewerkt dat de raad tarieven en voorwaarden aanwijst waarvoor de hoofdregel moet voortduren. Deze tarieven en voorwaarden treden dan op de voorgenomen ingangsdatum daadwerkelijk niet in werking. Op deze wijze wordt voorkomen dat, in het geval het oordeel van raad na het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding wordt gegeven, bepaalde tarieven en voorwaarden onnodig niet in werking treden.

De raad beslist binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag voor welke tarieven en voorwaarden de opschorting van het eerste lid gehandhaafd dient te blijven. Voor de Nederlandse situatie is de betekenis van dit voorwaardelijke besluit beperkt. De tijdspanne tussen de mededeling door de exploitant van de vastgestelde tarieven en voorwaarden en de inwerkingtreding daarvan bedraagt vijf maanden (artikel 3, derde lid, Besluit exploitatie luchthaven Schiphol). Ingevolge de wettelijke termijnen dient de raad binnen die tijd een besluit te nemen. Na de mededeling staat een termijn van vier weken open om de raad om een oordeel te vragen. De raad heeft vervolgens maximaal vier maanden om een besluit te nemen. Vier weken is, met uitzondering van de maand februari, enkele dagen korter dan een maand. Dit brengt met zich dat een besluit op de aanvraag uiterlijk slechts enkele dagen voor de beoogde datum van inwerkingtreding wordt genomen. Alleen indien gebruik wordt gemaakt van de verlengingsregeling, volgt het besluit uiterlijk twee maanden daarna.

Het besluit is dan ook vooral van belang indien de beslistermijn niet wordt gehaald en verlenging moet plaatsvinden. De richtlijn laat echter geen ruimte om het besluit achterwege te laten, tenzij een definitief besluit altijd binnen vier weken kan worden genomen.

In afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht wordt als uitgangspunt gehanteerd dat bestuursorganen er te allen tijde naar dienen te streven om binnen de wettelijke termijnen besluiten te nemen (Kamerstukken II 1998/99, 26 523, nr. 3, p. 4). Dit geldt in nog sterkere mate wanneer, zoals in casu, een wettelijke termijn rechtstreeks voortvloeit uit Europese regelgeving.

Ook na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, dienen bestuursorganen de termijn van een eventuele opschorting zo kort mogelijk te houden.

De richtlijn geeft in artikel 11, zevende lid, een beperkte mogelijkheid om de beslistermijn met twee maanden te verlengen. Sprake moet zijn van een uitzonderlijk en naar behoren gemotiveerd geval. Gedacht kan worden aan situaties waarin de beoordeling van de aanvraag uitzonderlijk complex is. Wanneer de aanvraag onvolledig is en toepassing wordt gegeven aan artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, kan dit

eveneens als uitzonderlijk geval gelden als bedoeld in het derde lid. De behandeling moet dan immers worden opgeschort omdat de aanvrager de gelegenheid moet hebben de aanvraag aan te vullen. Wanneer hiervoor veel gegevens noodzakelijk zijn, kan de situatie zich voordoen dat als gevolg van een redelijke termijn voor het aanvullen van de aanvraag de behandeltijd voor de raad zodanig kort wordt, dat verlenging noodzakelijk is.

Het bepaalde in het derde lid sluit aan bij de hiervoor genoemde grondbeginselen van de Algemene wet bestuursrecht.

De termijnen genoemd in artikel 8.25f van de Wet luchtvaart zijn geen fatale termijnen, maar termijnen van orde. Krachtens de op 1 oktober 2009 in werking getreden Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Stb. 2009, 383), leidt overschrijding van deze termijnen echter wel tot de mogelijkheid van het instellen van rechtstreeks beroep en het opeisen van een dwangsom.

ARTIKEL II

Overgangsrecht is opgenomen voor voorstellen voor tarieven en voorwaarden waarvan reeds mededeling is gedaan aan de gebruikers voor de inwerkingtreding van deze wet, voor aanvragen die voor dat tijdstip reeds bij de raad zijn ingediend en voor tarieven en voorwaarden die reeds zijn vastgesteld. Voor deze gevallen blijft het oude recht van toepassing.

De door de exploitant van de luchthaven voor inwerkingtreding van deze wet vastgestelde tarieven en voorwaarden behouden hun geldigheid tot het moment dat de nieuwe tarieven van kracht worden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings