

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1878

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Financiën over *de juridische eigendomsrechten van slots* (ingezonden 30 maart 2018).

Antwoord van Minister **Van Nieuwenhuizen Wijbenga** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 23 april 2018).

Vraag 1

Hoe beoordeelt u de groei die in januari en februari 2018 opnieuw heeft plaatsgevonden in het aantal vluchten op Schiphol?¹

Antwoord 1

Uit de groeicijfers van januari en februari 2018 maak ik op dat de nog beperkte beschikbare groeiruimte verder wordt benut. Schiphol heeft meermaals aangegeven de afspraak te respecteren dat tot en met 2020 maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar plaatsvinden. Ik kijk conform de afspraken naar het geheel op jaarbasis en niet naar de maandelijks groeicijfers. Ik ga er vanuit dat Schiphol zich aan de afspraken houdt.

Vraag 2, 3, 4

Wat is de juridische status van slots?

Hoe verhoudt dit zich tot landingsrechten?

Wie heeft de juridische eigendomsrechten van de slots die worden uitgegeven op Schiphol?

Antwoord 2, 3, 4

Vanwege de onderlinge samenhang tussen de vragen 2, 3 en 4, worden deze vragen gezamenlijk beantwoord.

De definitie van een slot is opgenomen in de Europese slotverordening 95/93. De definitie is als volgt: «door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening».

¹ Leidsch Dagblad, d.d. 26 maart 2018 (<https://www.leidschdagblad.nl/nieuws/groei-schiphol-zet-door>)

Slots zijn kort gezegd dus omschreven als een toestemming, gegeven door de slotcoördinator, om de luchthaveninfrastructuur op een bepaalde datum en tijd te gebruiken. Op een gecoördineerde luchthaven is het, behoudens enkele uitzonderingen, niet toegestaan om zonder een slot op te stijgen of te landen. Een slot maakt het voor luchtvaartmaatschappijen dus mogelijk om gebruik te maken van de capaciteit op gecoördineerde luchthavens. Een slot is in zoverre onderdeel van een dienstregeling die de feitelijke toegang tot een luchthaven regelt.

Slots zijn niet hetzelfde als landingsrechten. Een landingsrecht is het recht tot markttoegang op het grondgebied van een soeverein land. Hiermee verleent een staat toestemming aan een luchtvaartmaatschappij om passagiers, vracht en post op te nemen en af te zetten op zijn grondgebied. Het is daarmee het meest primaire recht waarmee een luchtvaartmaatschappij toegang krijgt tot een land. Landingsrechten worden over het algemeen overeengekomen tussen staten bij verdrag. Luchtvaartmaatschappijen die met landingsrechten toegang tot een land hebben verkregen moeten aan de nationale wet- en regelgeving voldoen. In dat kader moeten ze ook aan de slotregelgeving voldoen.

Het is dus van belang om te benadrukken dat een landingsrecht niet automatisch ook het hebben van een slot met zich meebrengt. Ook een maatschappij die op grond van een verdrag landingsrechten heeft, heeft nog steeds een slot nodig om gebruik te kunnen maken van de infrastructuur op een gecoördineerde luchthaven. Een belangrijk verschil is voorts dat slots, in tegenstelling tot landingsrechten die worden overeengekomen tussen landen, worden toegewezen door de onafhankelijke slotcoördinator.

Slots worden primair door het Europese recht geregeld. In dat kader is het van belang erop te wijzen dat slots volgens de Europese Commissie² geen eigendomsrecht vormen, maar dat deze luchtvaartmaatschappijen enkel het recht verlenen om op welbepaalde data en tijdstippen de luchthavenfaciliteiten te gebruiken om te landen en op te stijgen. Het systeem van slottoewijzing moet, zo stelde de Europese Commissie, worden gezien als een systeem waarin collectieve goederen volgens bepaalde regels worden toegewezen aan de luchtvaartmaatschappij die daarvoor het meest in aanmerking komt.

Wanneer luchtvaartmaatschappijen zich aan bepaalde gebruiksregels houden en tot tevredenheid van de coördinator kunnen aantonen dat zij hun slots effectief hebben gebruikt, kunnen zij dat recht «vernieuwen» voor de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiodes. Dit geldt voor de zogenoemde historische rechten. De discussie over of slots een eigendomsrecht vormen en wie dit eigendomsrecht dan zou hebben, is echter nog niet geheel uitgekristalliseerd. Het ontbreekt aan jurisprudentie met een eenduidig antwoord op die vragen. Ook in de (internationale) literatuur verschilt men van mening.

Vraag 5

Is het waar dat de eenmaal uitgegeven slots niet meer kunnen worden ingetrokken? Wat is hiervan de juridische achtergrond?

Antwoord 5

Slots worden in beginsel uitgegeven voor de duur van een seizoen. Indien een slot voor een seizoen is uitgegeven, kan het niet zomaar worden ingetrokken. Wel biedt de slotverordening enkele gronden voor het intrekken van reeds vergeven slots. De slotcoördinator kan op grond van de slotverordening bijvoorbeeld slots intrekken van een luchtvaartmaatschappij die niet beschikt over een exploitatievergunning, die alle luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om binnen de Europese Unie tegen vergoeding passagiers, post en vracht te mogen vervoeren.

Ieder seizoen worden slots opnieuw gealloceerd. Een belangrijk principe bij deze allocatie is dat indien een maatschappij een reeks slots voor ten minste 80% heeft weten te benutten, dat die maatschappij dan voor het volgende overeenkomstige seizoen recht heeft op dezelfde reeks slots. De slotcoördinator wijst dan eerst deze zogenoemde historische rechten toe. Dit is verplicht op basis van de slotverordening en aldus geen discretionaire bevoegdheid.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52001PC0335>.

Indien de maatschappij er echter niet in slaagt om de reeks voor ten minste 80% te benutten, dan vervallen de historische rechten en wordt de reeks voor het volgende overeenkomstige seizoen weer opgenomen in de zogenoemde slotpool. De slotcoördinator kan de slots dan weer verdelen. Ook lopende het seizoen is het mogelijk om een reeks slots in te trekken. Dit kan op grond van artikel 14, zesde lid, van de slotverordening. Op grond van dit lid neemt de coördinator voorts een reeks slots weer op in de pool wanneer er geen slots van die reeks zijn gebruikt nadat 20% van de geldigheidsduur van de reeks is verstreken.

Vraag 6

Welke mogelijkheden zijn er om het aantal slots terug te brengen?

Antwoord 6

Hoeveel slots er beschikbaar zijn in een seizoen wordt voorafgaand aan het betreffende seizoen bepaald door de vaststelling van zogenoemde coördinatieparameters als bedoeld in artikel 6 van de slotverordening. Deze coördinatieparameters, vaak de capaciteitsdeclaratie genoemd, worden twee keer per jaar vastgesteld. In de capaciteitsdeclaratie moet op grond van de slotverordening rekening worden gehouden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. Met andere woorden: in de capaciteitsdeclaratie moet objectief worden vastgesteld hoeveel capaciteit er beschikbaar is op een gecoördineerde luchthaven.

De capaciteitsdeclaratie vormt een uitdrukking van hetgeen er beschikbaar is, gelet op zowel de beperkingen van de luchthaven zelf (landzijdig en luchtzijdig) als beperkingen die zijn ingegeven door bijvoorbeeld milieuregeling. Op Schiphol wordt het aantal slots dat kan worden uitgegeven, beperkt door onder meer de maximale milieucapaciteit, vastgelegd in regelgeving. Dat is dus een middel om het aantal te vergeven slots te beheersen.