

Vergaderjaar 2019–2020

35 469

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De overheid is verantwoordelijk voor de handhaving van de regels van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG L 1993, hierna: de slotverordening), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 545/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 (PbEG 2009, L167)¹.

Door de toegenomen schaarste aan slots op gecoördineerde luchthavens is het van belang dat elk slot goed gebruikt wordt en er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de slotverordening moet elke lidstaat zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Het is van belang dat verkeerd gebruik van slots direct kan worden bestraft. Dat is nu niet mogelijk, aangezien artikel 11.15, onderdeel a, en artikel 8a, 52 van de Wet luchtvaart, alleen het opleggen van een herstelsanctie mogelijk maakt. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor gevallen waarin slots verkeerd worden gebruikt en wordt de ten hoogste op te leggen bestuurlijke boete bepaald.

¹ Een geconsolideerde versie van de tekst van de slotverordening is te vinden op de officiële website van de Europese Unie, https://eur-lex.europa.eu/search.html?DTN=0095&DTA=1993&qid=1578402925757&DB_TYPE_OF_ACT=regulation&CASE_LAW_SUMMARY=false&DTS_DOM=ALL&typeOfActStatus=REGULATION&type=advanced&CASE_LAW_JURE_SUMMARY=false&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL

2. De slotverordening en nationale regelgeving

De slotverordening, die enkele keren is gewijzigd, bevat gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens. De slotverordening heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie te verdelen volgens onpartijdige transparante en niet-discriminerende regels.

Een luchthaven die te maken heeft met schaarse capaciteit kan worden aangewezen als gecoördineerde luchthaven. Op gecoördineerde luchthavens heeft een luchtvaartmaatschappij een slot nodig om te kunnen landen en opstijgen op die luchthaven. Nederland kent op dit moment drie gecoördineerde luchthavens: Schiphol Airport, Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport.

Een slot is in artikel 2, onderdeel a, van de slotverordening gedefinieerd als een «*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*».

Op grond van de slotverordening moet elke lidstaat zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik. In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie is aangegeven waaraan luchtvaartmaatschappijen zich moeten houden bij het gebruiken van een slot. Overtreding van dit artikellid, impliceert slotmisbruik.

Bij de handhaving zal rekening worden gehouden met de wereldwijde praktijk ten aanzien van slots. Hiervoor wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en internationale richtsnoeren zoals de «Worldwide Slot Guidelines» waaraan in artikel 8 van de slotverordening wordt gerefereerd. Deze Worldwide Slot Guidelines zijn richtsnoeren over het beheer van luchthavenslots op gecoördineerde luchthavens en over geplande operaties op gefaciliteerde luchthavens die door het Internationaal Verbond van Luchtvervoerders (International Air Transport Association, IATA) worden vastgesteld.

3. Achtergrond en hoofdlijnen van het voorstel

Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op Schiphol relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op Schiphol gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd.

Het huidige sanctie-instrumentarium is niet toereikend, omdat alleen het opleggen van een herstelsanctie mogelijk is. Gebleken is dat door de aard van de overtreding een herstelactie nauwelijks leidt tot gedragsverandering. Wanneer een luchtvaartmaatschappij of een andere exploitant van vliegtuigen herhaaldelijk opzettelijk vluchten uitvoert op een luchthaven zonder uitgegeven slot is er sprake van een reeks incidentele overtredingen. Een herstelactie zou meer effect hebben wanneer er sprake zou zijn van een doorlopende overtreding die beëindigd moet worden. Een herstelactie brengt tevens een langdurige procedure met zich mee waardoor de overtreder niet direct wordt geconfronteerd met het

onrechtmatige gedrag en de sanctie. Slotmisbruik vraagt echter ook om een sanctie-instrument waarmee onwenselijk gedrag onmiddellijk kan worden afgestraft en waarmee incidentele overtredingen kunnen worden aangepakt. Het sanctie-instrumentarium van de bestuurlijke boete is hiervoor geschikt. Bijkomend voordeel is dat het instrument van een boete internationaal bekend is, in tegenstelling tot een last onder dwangsom.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor een bestuurlijke boete die zodanig van omvang is dat deze luchtvaartmaatschappijen ervan weerhoudt opzettelijk misbruik te maken van een toegewezen slot of zonder slot op een gecoördineerde luchthaven te vliegen. In de voorgestelde wijziging van artikel 11.16 van de Wet luchtvaart is de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald aan de hand van het Rijksbrede kader: de Boetewijzer. Daarbij is gekeken naar de (i) aard van de overtreder, (ii) de ernst van de overtreding, (iii) het effect van de op te leggen sanctie en (iv) de specifieke kenmerken van het beleidsterrein.

Voor wat betreft de aard van de overtreder geldt dat het in de regel om luchtvaartmaatschappijen gaat met miljoenenbudgetten. Ook moet acht worden geslagen op de ernst van de overtreding. In de eerste plaats werkt het misbruiken van slots marktversturend, omdat het oneigenlijk gebruik maken van slots ten koste gaat van luchtvaartmaatschappijen die zich wel aan de regels houden. Verder is van belang dat de infrastructuur van de luchthaven niet altijd is toegerust op oneigenlijk gebruik van slots. De luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes zijn verdisconteerd in de zogeheten capaciteitsdeclaratie, zoals bedoeld in artikel 3 van de slotverordening. Aan de hand van deze capaciteitsdeclaratie worden de uit te geven slots bepaald. Door gebruik te maken van slotallocatie wordt een efficiënt en ordelijk gebruik van de luchthaven verzekerd. Dientengevolge brengt slotmisbruik efficiënt en ordelijk gebruik van de luchthaven in gevaar.

Omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn, moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend werkt. Omdat het hier om partijen gaat met ruime financiële draagkracht en grote financiële belangen wordt aansluiting gezocht bij boetecategorie VI van het Wetboek van Strafrecht.

Een specifiek kenmerk van het beleidsterrein is dat de slotverordening leidend is. De slotverordening bevat gemeenschappelijke regels voor de toekenning van «slots» op communautaire luchthavens. De slotverordening heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Unie volgens onpartijdige, transparante en niet-discriminerende regels te verdelen. Dit maakt een effectieve handhaving noodzakelijk.

4. Handhaving

Handhavingsinstrumentarium

De slotcoördinator verdeelt de slots en monitort op het goed gebruiken van slots. De slotcoördinator kan luchtvaartmaatschappijen een waarschuwing geven, slots afnemen of luchtvaartmaatschappijen een lagere prioriteit geven bij de slotverdeling als toegewezen slots niet naar behoren worden gebruikt. Dat zijn de instrumenten waarover de slotcoördinator beschikt. De slotcoördinator beschikt dus niet over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is onder meer verantwoordelijk voor de handhaving op slotmisbruik. In artikel 11.15 van de Wet luchtvaart is geregeld dat het handelen in strijd met hetgeen bij of krachtens de Wet luchtvaart is bepaald kan worden gesanctioneerd met een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht bestaat ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Met dit wetsvoorstel wordt het sanctie-instrumentarium uitgebreid met een bestuurlijke boete; het is nodig meer adequaat te kunnen handhaven op slotmisbruik.

Er zijn diverse vormen van slotmisbruik. Dat vraagt ook om verschillende sanctie-instrumenten zodat afhankelijk van de aard, de frequentie en omstandigheden van het geval er een passende sanctie kan worden opgelegd door de ILT. De bestuurlijke boete zal daarmee onderdeel gaan uitmaken van «de interventieladder» van de ILT. De interventieladder is opgesteld door de ILT om inspecteurs te ondersteunen bij hun beslissing welke interventie passend is bij welke overtreding. De ladder kent vijf interventiecategorieën («treden»), telkens met in gewicht toenemende consequenties voor de overtreder. De bestuurlijke boete moet verder proportioneel zijn en is vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

HUF-toets

De ILT heeft het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig.

5. Financiële gevolgen

Bij het berekenen van de regeldrukkosten wordt uitgegaan van volledige naleving. Boetebedragen vallen niet onder de definitie van regeldrukkosten. Dit wetsvoorstel heeft daarom geen extra regeldrukkosten voor burgers en of bedrijven tot gevolg, omdat met dit wetsvoorstel enkel het sanctie-instrumentarium wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) deelt bovenstaand standpunt dat er geen (omvangrijke) gevolgen zijn voor de regeldruk. Om die reden heeft de ATR geen formeel advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.

6. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is door middel van een openbare internetconsultatie geconsulteerd. Deze consultatie heeft 5 reacties opgeleverd, waarvan 1 openbaar.

Naar aanleiding van de reacties is de memorie van toelichting op een drietal punten verduidelijkt. Allereerst is ingegaan op de omvang van het probleem. Ten tweede is verduidelijkt dat de overtreding zelf in lagere regelgeving geregeld wordt. Dit wetsvoorstel regelt alleen een uitbreiding van het sanctie-instrumentarium met de bestuurlijke boete en de maximale hoogte van de bestuurlijke boete. Ten derde is toegevoegd dat de bestuurlijke boete niet het enige instrument is dat ingezet kan worden om slotmisbruik tegen te gaan. De bestuurlijke boete zal onderdeel gaan uitmaken van de interventieladder van de ILT. Afhankelijk van de aard, de frequentie en omstandigheden van het geval zal de ILT een passende strafmaat kiezen.

7. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit waarbij zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

Artikelsgewijze deel

Artikel I

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart wordt geregeld voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Aan dit artikel wordt overtreding van slotmisbruik toegevoegd met de maximale hoogte van de boete.

Artikel II

De inwerkingtreding van het voorstel van wet wordt geregeld bij koninklijk besluit. Er zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga