

Vergaderjaar 2008–2009

31 856

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EG) nr. 1794/2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (PbEU L 341)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Met de onderhavige wetwijziging wordt een aantal onderdelen uit Verordening (EG) nr. 1794/2006 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (PbEU L 341) (hierna: vergoedingsverordening) geïmplementeerd.

De vergoedingsverordening introduceert een nieuw communautair heffingenregime voor luchtvaartnavigatiediensten. Het gaat hierbij met name om vergoedingen voor verleende luchtverkeersleidingsdiensten en meteorologische dienstverlening aan luchtruimgebruikers.

Het Europees besluit maakt deel uit van een maatregelenpakket waarmee binnen de Gemeenschap een gemeenschappelijk Europees luchtruim (Single European Sky) tot stand wordt gebracht. De vergoedingsverordening, die de vergoeding voor diensten in alle fasen van een vlucht in één tarievenstelsel onderbrengt, is gebaseerd op principes als volledige kostendekking van verleende diensten, kostengerelateerdheid van faciliteiten en diensten en transparantie in de kostenbasis van de vergoedingen.

In het nieuwe systeem worden de vergoedingen voor luchtvaartnavigatiediensten aan bepaalde zones gebonden. De verordening maakt hierbij een onderscheid tussen twee soorten heffingenzones (en daarbij behorende) vergoedingen: «en route»heffingzone en de plaatselijke (terminal) heffingzone.

De «en route»-heffingzone strekt zich uit van de grond tot en met het hogere luchtruim. De plaatselijke heffingzone kan gemeten van de grond tot een beperkte plaatselijke hoogte door lidstaten worden ingesteld voor een gebied rondom één luchthaven of voor een groep van luchthavens.

Hoewel de verordening grotendeels rechtstreeks van toepassing is binnen de Nederlandse rechtsorde moet een aantal bepalingen in nationale regelgeving worden omgezet.

Conform de huidige systematiek in de Nederlandse luchtvaartwetgeving wordt bij de implementatie van de verordening niet de term heffing maar die van vergoeding gebruikt ter aanduiding van de gelden die de gebruikers van luchtvaarnavigatiediensten op grond van de publiekrechtelijk voorgeschreven verplichtingen verschuldigd zijn voor de desbetreffende diensten.

De verordening staat een gefaseerde implementatie toe. In Nederland wordt de verordening in twee fasen geïmplementeerd. De eerste fase is per 1 januari 2008 afgerond met het in werking treden van het Besluit vergoedingen luchtvaarnavigatiediensten. In dat besluit zijn onder andere de in Nederland geldende heffingzones aangewezen en zijn enkele voorschriften omtrent de eenheidstarieven voor «en route»-vergoedingen en plaatselijke vergoedingen nader uitgewerkt.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de tweede fase van de implementatie. In deze tweede fase worden formeelwettelijke grondslagen gecreëerd voor:

- het verlenen van vrijstellingen tot betaling van vergoedingen voor plaatselijke luchtvaarnavigatiediensten;
- het opstellen of goedkeuren van stimuleringsregelingen gericht op het verbeteren van de verlening van luchtvaarnavigatiediensten;
- het nemen van doeltreffende dwangmaatregelen tegen wanbetalers;

De implementatie van de vergoedingenverordening noodzaakt tevens tot een grondige herziening van de artikelen 5.20 en 5.21 van de Wet luchtvaart. Het in deze artikelen opgenomen stelsel voor de vergoeding voor luchtvaarnavigatiediensten stemt niet geheel overeen met het stelsel uit de verordening. Zo kan een aantal bepalingen van de Wet luchtvaart niet langer van toepassing zijn, omdat de inhoud daarvan wordt bestreken door rechtstreeks werkende bepalingen van de vergoedingenverordening. Voorts beoogt de wetswijziging het verwijderen van enkele wettelijke bepalingen die overbodig zijn geworden naar aanleiding van de vaststelling van de verordening.

In principe vallen alle luchthavens onder het nieuwe vergoedingenregiem. Wel kunnen lidstaten bepaalde luchtvaarnavigatiediensten op luchthavens met minder dan 50 000 commerciële vliegbewegingen per jaar gemotiveerd uitzonderen van de werking van de verordening. Het onderhavige voorstel van wet voorziet in de mogelijkheid uit te zonderen luchtvaarnavigatiediensten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen.

Vrijstellingen

Op grond van de vergoedingenverordening kan vrijstelling worden verleend van de betaling van «en route»-vergoedingen en plaatselijke vergoedingen. De verordening onderscheidt daarbij vrijstellingen, die rechtstreeks op grond van de verordening gelden, en optionele vrijstellingen waarvan de vaststelling aan de lidstaten wordt overgelaten. De rechtstreeks op grond van de verordening geldende vrijstellingen hebben uitsluitend betrekking op een aantal «en route»-vergoedingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vrijstellingen voor vluchten met vliegtuigen waarvan het maximaal toegestane startgewicht minder dan 2 ton bedraagt en voor opsporings- en reddingsvluchten. De optionele vrijstellingsmogelijkheden gelden voor alle plaatselijke vergoedingen en een aantal «en route»-vergoedingen. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan vrijstellingen voor vluchten voor het controleren en testen van bepaalde apparatuur.

Tot nu toe konden bepaalde gebruikers op grond van de Wet luchtvaart alleen vrijgesteld worden van de betaling van «en route»-vergoedingen. Teneinde de vaststelling van optionele vrijstellingen van plaatselijke

vergoedingen mogelijk te maken is in het onderhavige wetsvoorstel bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling van bepaalde «en route»-vergoedingen en plaatselijke vergoedingen kan worden verleend.

Voor de vaststelling van deze algemene maatregel van bestuur zal elk van de vrijstellingen worden bezien op nut en noodzaak. Daarbij zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat van de betreffende vrijstellingsmogelijkheid uitsluitend gebruik wordt gemaakt, indien met die vrijstelling een aantoonbaar algemeen belang wordt gediend.

Stimuleringsregelingen

Het nieuwe vergoedingenstelsel biedt lidstaten de mogelijkheid om verleners en gebruikers van luchtvaartnavigatiediensten met behulp van stimuleringsregelingen aan te zetten tot verbeteringen in de doelmatigheid van de dienstverlening. Het gaat daarbij om prikkels in de vorm van financiële voordelen of financiële nadelen.

Bij verleners van luchtvaartnavigatiediensten kunnen stimuleringsregelingen tot een verbetering van de dienstverlening leiden door, op grond van bijzondere prestaties c.q. kwalificaties van die verleners, binnen vooraf vastgestelde voorwaarden, (financiële) faciliteiten te bieden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om prestaties als de doeltreffendheid of de kwaliteit van de dienstverlening, bepaalde bekwaamheden of de uitvoering van bepaalde projecten.

Bij gebruikers van luchtvaartnavigatiediensten kunnen stimuleringsregelingen tot een verbetering van de dienstverlening leiden door vergoedingen van deze gebruikers te differentiëren naargelang hun inspanningen om het gebruik van luchtvaartnavigatiediensten te optimaliseren. Dit kan bijvoorbeeld door lagere vergoedingen op te laten leggen aan gebruikers met vliegtuigapparatuur waarmee de luchtruimcapaciteit beter wordt benut, of door het verlenen van compensaties aan gebruikers die ongemakkelijke, minder drukke routes kiezen.

Op dit moment zijn incentives in een aantal gevallen verwerkt in haven- en landingsgelden.

In internationaal verband of in andere landen zijn op dit moment nog geen stimuleringsmaatregelen via een differentiatie van het eenheidstarief uitgewerkt of van kracht. Binnen de Eurocontrol-organisatie heeft tot nu toe op beperkte schaal ideevorming plaats gehad, maar dit heeft nog niet tot concrete resultaten geleid. Echter, het beleidsveld is dusdanig dynamisch dat het noodzakelijk is in het onderhavige wetsvoorstel een grondslag op te nemen voor het bij ministeriële regeling vaststellen van stimuleringsregelingen.

Bij de uitwerking van stimuleringsregelingen zal in elk geval het streven naar een Europees level playing field in acht genomen moeten worden.

Dwangmaatregelen

Dwangmaatregelen tegen wanbetalers zijn noodzakelijk omdat regelmatig exploitanten van luchtvaartuigen in gebreke blijven bij het tijdig en volledig voldoen van de verschuldigde vergoeding voor het gebruik van luchtvaartnavigatiediensten. De invordering van vergoedingen in Nederland vergt een langdurige en ingewikkelde procedure. Ook blijkt de executie van rechterlijke uitspraken vaak niet uitvoerbaar in gevallen waarin de betreffende exploitanten gebruik maken van leasetoestellen waarop geen beslag kan worden gelegd.

Thans legt artikel 14 van de vergoedingenverordening de lidstaten een zorgplicht op om doeltreffende dwangmaatregelen toe te passen indien de gebruiker van luchtvaartnavigatiedienstverlening de verschuldigde vergoeding niet onmiddellijk en volledig betaalt. De vergoedingenverordening noemt als mogelijke maatregelen de weigering van dienst-

verlening, het aan de ketting leggen van luchtvaartuigen of andere maatregelen in overeenstemming met het toepasselijke recht.

Bij de implementatie van de vergoedingsverordening is gekozen voor de opschorting van luchtvaartnavigatiedienstverlening als dwangmaatregel voor de invordering van achterstallige betalingen.

Bij deze dwangmaatregel worden luchtvaartmaatschappijen door opschorting van verdere luchtverkeersdienstverlening gedwongen achterstallige betalingen te voldoen. Gedurende de opschorting wordt verdere dienstverlening aan de wanbetaler geweigerd. Het opschorten van de dienstverlening in het kader van luchtverkeersleiding wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de uitstaande schuld voor eerdere dienstverlening, waarbij er expliciet op wordt gewezen dat de vliegtuigen van de betrokken luchtvaartmaatschappij als gevolg van de opschorting met het oog op de veiligheid van het luchtverkeer niet tot het Nederlandse luchtruim kunnen worden toegelaten. Bij de toepassing van dit sanctiemiddel is de overweging van belang dat bij het op grote schaal uitblijven van betalingen de financieringsgrondslag voor een efficiënte verlening van luchtvaartnavigatiediensten wordt ondermijnd waardoor er risico's voor de continuïteit van de luchtvaartnavigatiediensten ontstaan. Bij de opschorting van de verstrekking van luchtvaartnavigatiediensten staat overigens de veiligheid expliciet voorop. Deze dient te allen tijde gewaarborgd te blijven.

Het opschorten van dienstverlening aan wanbetalers van luchtvaartnavigatiediensten, teneinde achterstanden in de betaling van vergoedingen weg te werken, wordt sinds 1997 succesvol in Duitsland toegepast. De luchtvaartmaatschappij kan zonder verdere dienstverlening niet het luchtruim kiezen en zal uiteraard in haar bedrijfsvoering daarvan de gevolgen ondervinden. Vergelijkbare regelgeving is recentelijk in België vastgesteld met de invoering van de opschorting van dienstverlening als dwangmaatregel.

Toepassing van hetzelfde sanctiemiddel in Nederland ligt voor de hand. Immers, als gevolg van de geografische ligging tussen landen, die reeds effectieve maatregelen ter zake hebben genomen, neemt de kans steeds meer toe dat Nederland tot een uitwijkhaven voor wanbetalers verwordt. Het middel moet overigens niet verward worden met de wijze waarop in Groot-Brittannië luchtvaartuigen van wanbetalers op grond van de Transport Act en de Civil Aviation Regulations daadwerkelijk aan de ketting worden gelegd. Een dergelijke executoriale maatregel is gelet op het op 29 mei 1933 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot het vaststellen van enige eenvormige bepalingen inzake conservatoir beslag op luchtvaartuigen (Stb. 1938, 12 en Trb. 1963, nr. 105) niet mogelijk in Nederland. De opschorting van luchtvaartnavigatiedienstverlening zal na de inwerkingtreding van de sanctievoorschriften inzake de invordering van bestuurlijke geldschulden uit titel 4.4. van de Algemene wet bestuursrecht in aanvulling op die voorschriften gelden. De aanpassingswetgeving met betrekking tot dit deel van de Algemene wet bestuursrecht zal met het oog op de samenloop in een wijziging van de Wet luchtvaart voorzien.

Bedrijfseffecten en Administratieve lasten

Ten aanzien van de bedrijfseffecten en administratieve lasten kan worden opgemerkt dat de voorschriften van het onderhavige voorstel van wet rechtstreeks voortvloeien uit de vergoedingsverordening en dat de uitvoering van voornoemde verordening niet tot nieuwe bedrijfseffecten of administratieve lasten voor bedrijven of burgers leidt. De totale kosten van de aan de gebruikers door te berekenen bedragen van de luchtvaartnavigatiediensten in het Nederlandse luchtruim nemen niet toe als gevolg van het nieuwe tarievenstelsel uit de vergoedingsverordening.

Ten aanzien van de administratieve lasten kan bovendien worden opgemerkt dat de vergoedingenverordening niet leidt tot informatieverplichtingen van burgers aan de overheid. Informatieverplichtingen gelden op grond van de verordening voornamelijk voor dienstverleners van luchtvaartnavigatiediensten. De voornaamste dienstverleners in het kader van de verordening zijn overheidsorganen. Zo vormt Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) een zelfstandig bestuursorgaan. Ook het KNMI dat binnen de luchtvaartnavigatiediensten voor de meteorologische dienstverlening zorg draagt is onderdeel van de overheid. De luchtvaartnavigatiedienstverlening die de Eurocontrol-organisatie namens de Staat der Nederlanden in het hogere luchtruim boven FL 245 in het Maastricht Upper Area Controlcentre (MUAC) verstrekt kan evenmin als activiteit van het bedrijfsleven beschouwd worden. De informatieverplichtingen van LVNL, KNMI en de Eurocontrol-organisatie richting overheid zijn in dit kader dan ook niet relevant.

Gelet op het voorgaande is een verdergaande toets van de administratieve lasten van het onderhavige voorstel van wet voor bedrijven en burgers achterwege gebleven.

Transponeringstabel Verordening (EG) nr. 1794/2006 (PbEU L 341)

Artikel	Nationale implementatie
Artikel 1 onderwerp en toepassingsgebied – lid 1 en 2 – lid 3, 4 en 6 – lid 5	– naar aard geen implementatie noodzakelijk – n.v.t. – Artikel 5.21 Wet luchtvaart
Artikel 2 definities – onderdelen a, b en g – onderdelen c en d	– artikel 5.20 Wet luchtvaart – Luchtverkeersreglement
Onderdelen e en f	artikel 1 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten
Artikel 3 Beginselen vergoedingenstelsel	n.v.t. rechtstreekse werking
Artikel 4 Vaststelling heffingenzone	Artikel 5.20 Wet luchtvaart en artikel 2 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten
Artikel 5 in aanmerking komende diensten faciliteiten en activiteiten – lid 1 en 2 – lid 3	– n.v.t. rechtstreekse werking – beleidsmaatregel
Artikel 6 kostenberekening	n.v.t. rechtstreekse werking
Artikel 7 toedeling van kosten	n.v.t. rechtstreekse werking
Artikel 8 doorzichtigheid kostengrondslag – lid 1 – lid 2	– Artikel 5.20, elfde lid, Wet luchtvaart, artikel 5.36 Wet luchtvaart, artikel 8 Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut – n.v.t. rechtstreekse werking
Artikel 9 vrijstellingen – lid 1 – lid 2 – lid 3 – lid 4	– n.v.t. rechtstreekse werking – Artikel 5.20 Wet luchtvaart en artikel 5 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten
Artikel 10 berekening «en route»-vergoedingen	n.v.t. rechtstreekse werking
Artikel 11 berekening plaatselijke luchtvaartnavigatievergoedingen. n.v.t. rechtstreekse werking	
Artikel 12 stimuleringsregelingen	Artikel 5.20 Wet luchtvaart
Artikel 13 vaststelling eenheidstarieven – lid 1 en 2 – lid 3	– Artikel 5.20 Wet luchtvaart en artikelen en 3 en 6 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten – Feitelijke uitvoering
Artikel 14 inning vergoedingen – lid 1 – lid 2 – lid 3	– Artikel 5.20 Wet luchtvaart en artikel 4 Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten en rechtstreekse werking – n.v.t. rechtstreekse werking – Artikel 11.16a Wet luchtvaart
Artikel 16 Beroep	Algemene wet bestuursrecht
Artikel 17 vergemakkelijken toezicht op de naleving	n.v.t. rechtstreekse werking
Inwerkingtreding	n.v.t. rechtstreekse werking

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Onderdeel A

Met de wetwijziging worden de definitiebepalingen in artikel 1.1. van de Wet luchtvaart uitgebreid met een definitie van de vergoedingsverordening. In 2007 zijn in het artikel ook definities opgenomen van de 4 Europese verordeningen waarmee het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES) wordt ingesteld.

Voorts wordt in artikel 5.20 en in het Vergoedingsbesluit luchtvaartnavigatiediensten naar de begripsbepalingen uit de vergoedingsverordening verwezen.

Onderdeel B

De implementatie van de vergoedingsverordening noodzaakt tot een grondige herziening van de artikelen 5.20 en 5.21 van de Wet luchtvaart. In artikel 5.20, dat voorheen uitsluitend bepalingen inzake «en route»-vergoedingen bevatte, zijn nu zowel voor de «en route»-vergoedingen als voor de plaatselijke vergoedingen voorschriften opgenomen. In artikel 5.21, dat een basis bood voor vergoedingen in verband met het geven van andere luchtverkeersdiensten dan diensten voor «en route»-verkeer, komen diverse bepalingen te vervallen.

Artikel 5.20, eerste lid

In het eerste lid van artikel 5.20 is de verplichting opgenomen tot het betalen van de vergoedingen voor luchtvaartnavigatiediensten. Daarmee is in de wet de basis gelegd voor het vergoedingsregime luchtvaartnavigatiediensten.

Artikel 5.20, tweede en derde lid

Het tweede en derde lid geven aan wie de hoogte van de eenheidstarieven vaststelt. De eenheidstarieven voor «en route»-verkeer worden door de internationale organisatie Eurocontrol vastgesteld. Dit gebeurt mede op grond van de op 12 februari 1981 vastgestelde Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-vergoedingen (Trb. 1981, 181) (hierna: Multilaterale Overeenkomst).

Dit verdrag vormt naast de vergoedingsverordening namelijk het kader voor nationale voorschriften inzake vergoedingen voor luchtvaartnavigatiediensten. In het verdrag zijn de Eurocontrolbeginselen voor dergelijke vergoedingen opgenomen. Blijkens artikel 1 van de vergoedingsverordening is deze overigens in overeenstemming met het Eurocontrol-systeem voor «en route»-vergoedingen. De «en route»-vergoedingen worden jaarlijks in Eurocontrol-verband goedgekeurd en vastgesteld op basis van door de lidstaten aangeleverde informatie.

De hoogte van de eenheidstarieven voor plaatselijke vergoedingen wordt op grond van voorstellen van de verleners van plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. De voorstellen zijn in het geval van de LVNL gebaseerd op de financiële begroting die met instemming van de Raad van Toezicht wordt vastgesteld door het bestuur van die instelling en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

Met inachtneming van het elfde lid van artikel 5.20 zullen ook gebruikers van luchtvaartnavigatiediensten worden geraadpleegd over het te voeren vergoedingsbeleid.

Het staat een lidstaat vrij om één of meerdere plaatselijke heffingzones in te stellen. De instelling van meerdere plaatselijke heffingzones impliceert ook de vaststelling van meerdere eenheidstarieven ter berekening

van de vergoedingen die voor de diensten gaan gelden. In het Nederlandse vluchtinformatiegebied is gekozen voor één plaatselijke heffingzone waarbinnen dus één eenheidstarief geldt. In de eerste fase van de implementatie van de vergoedingenverordening is bepaald dat de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport tezamen een plaatselijke heffingzone vormen waarbinnen dus het door de minister vast te stellen eenheidstarief geldt. Het gaat hierbij om een model waarbij de voornaamste door LVNL gecontroleerde luchthavens in één groep zijn ondergebracht. Bij de keuze voor dit model zijn toetsingscriteria zoals de inpasbaarheid in internationale ontwikkelingen, het draagvlak bij de betrokken partijen, financiële consequenties en het ontbreken van blokkades voor toekomstige ontwikkelingen toegepast. Zo biedt dit model goede mogelijkheden om te migreren naar een ander model en voorziet het model in voldoende ruimte om te komen tot een robuuste en duurzame financiële onderbouwing van de regionale activiteiten van LVNL.

Het karakter van de «en route»-vergoedingen is door de vergoedingenverordening niet gewijzigd; er is nog steeds sprake van een stelsel, dat op volledige kostendekking is gebaseerd. De kosten van luchtverkeersdienstverlening worden daarbij gedragen door de exploitanten van luchtvaartuigen. Door de handhaving van de formule «afstand in combinatie met gewicht» blijven grotere vliegtuigen hogere vergoedingen betalen dan kleinere. De te betalen «en route»-vergoedingen zijn als gevolg van de invoering van de vergoedingenverordening meer gestegen dan de te betalen vergoedingen voor plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten. Dit komt mede doordat de vergoedingenverordening een toedeling van de kosten van de naderingsverkeersbegeleiding aan het «en route»-verkeer mogelijk maakt op basis van de ingerichte naderingsfunctionaliteiten. Deze systematiek sluit aan bij die van de omliggende landen.

Artikel 5.20, vierde en vijfde lid

In het vierde en het vijfde lid wordt de inning van de diverse vergoedingen geregeld.

Op grond van de hiervoor bedoelde Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-vergoedingen worden de «en route»-vergoedingen door de Eurocontrol-organisatie geïnd.

De diverse verleners van plaatselijke navigatiediensten dragen op grond van het vijfde lid zelf zorg voor de inning van de vergoedingen. Aangezien sprake is van meerdere dienstverleners en gebruikers stemmen de dienstverleners onderling af over de inning van de vergoedingen. Het is in principe daarbij mogelijk dat dienstverleners namens elkaar voor de inning zorgen. Zo vindt op grond van een overeenkomst de inning van LVNL-vergoedingen door de Eurocontrol-organisatie plaats. Ook geldt ten aanzien van het KNMI een overeenkomst op grond waarvan de inning van de die instantie toekomstige gelden via de LVNL plaatsvindt.

Artikel 5.20, zesde lid

Artikel 5.20 biedt een grondslag voor de vaststelling van de heffingszones. Binnen het kader van de oude artikelen 5.20 en 5.21 zijn in de eerste fase van de implementatie van de vergoedingenverordening reeds heffingzones aangewezen bij de vaststelling van het Besluit vergoedingen luchtvaartnavigatiediensten. In dit besluit dat op 1 januari 2008 in werking trad is een «en route»-heffingzone aangewezen die het hele vluchtinformatiegebied Amsterdam omvat.

Artikel 5.20 zesde lid biedt tevens een grondslag voor nadere voorschriften met betrekking tot de inning en bekendmaking van de vergoedingen.

LVNL maakt de vergoedingen jaarlijks bekend in de Staatscourant en de luchtvaartpublicaties.

Artikel 5.20, zevende lid,

Het zevende lid dient ter uitvoering van de meergenoemde Multilaterale Overeenkomst betreffende «en route»-vergoedingen. Het lid regelt, evenals het oude derde lid van artikel 5.20, de rechtsgang van de Eurocontrol-organisatie in gevallen waarin deze internationale organisatie rechtvorderingen tot inning van achterstallige betalingen van vergoedingen bij de Nederlandse rechter civielrechtelijk aanhangig moet maken.

Artikel 5.20, achtste lid

De vergoedingenverordening bevat regels omtrent de vrijstelling van betaling van vergoedingen voor luchtvaartnavigatiediensten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verplichte vrijstellingen die rechtstreeks op grond van de vergoedingenverordening gelden en optionele vrijstellingen waarvan de vaststelling aan de lidstaten wordt overgelaten. Er moet altijd een vergoeding voor de luchtvaartnavigatiedienstverlening worden betaald, tenzij een algemeen belang aanleiding geeft tot een vrijstelling.

Bij de vrijstellingsmogelijkheid is voorts van belang dat de vergoedingenverordening de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de verleners van luchtvaartnavigatiediensten worden gecompenseerd voor de diensten die zij aan de vrijgestelde vluchten verlenen.

Artikel 5.20, negende lid

Het aanmoedigingsbeleid beoogt de verleners van luchtvaartnavigatiediensten en gebruikers door middel van financiële prikkels aan te zetten tot een grotere doelmatigheid van de luchtvaartdienstverlening. Door middel van een niet-discriminerende en transparante differentiatie van het eenheidstarief kunnen stimulerende of ontmoedigende financiële prikkels worden gegeven.

In het kader van het stimuleringsbeleid zou bijvoorbeeld een lager eenheidstarief kunnen gelden voor gebruikers, die bepaalde apparatuur aan boord van hun luchtvaartuigen installeren die bijdraagt aan een vermindering van het capaciteitsprobleem in het luchtruim en die leidt tot minder werkzaamheden van de dienstverlener en een dientengevolge optredende kostenverlaging bij die dienstverlener.

Een hoger eenheidstarief is denkbaar voor de situatie waarin de dienstverlener bepaalde investeringen pleegt of werkzaamheden verricht om de verlening van luchtvaartnavigatiediensten aan bepaalde groepen van gebruikers te verbeteren.

De vergoedingenverordening geeft een aantal voorwaarden aan voor de vaststelling van stimuleringsregelingen. Deze bepalingen zijn van belang omdat zij fungeren als randvoorwaarden voor een beoogde aanmoediging. Vanzelfsprekend wordt vooraf duidelijkheid gegeven over de voorwaarden waaronder en de periode gedurende welke de stimulering plaats vindt. Daarmee wordt voorkomen dat het risico van een kostenoverschrijding of een bij de verwachtingen achterblijvend gebruik van de gestimuleerde dienst bij de dienstverlener of bij de gebruiker komt te liggen.

Onderdeel C

In beginsel is de vergoedingenverordening van toepassing op alle luchthavens in het Vluchtinformatiegebied Amsterdam. In Nederland is de vergoedingenverordening van toepassing op alle door LVNL gecontroleerde luchthavens.

Echter, in artikel 5.21 wordt overeenkomstig artikel 1, vijfde lid, van de vergoedingenverordening een aantal luchtvaartnavigatiediensten uitgezonderd van de werking van de vergoedingenverordening. De vergoedingenverordening maakt het namelijk mogelijk luchthavens met minder dan 50 000 commerciële luchtvervoersbewegingen per jaar gemotiveerd van de toepassing van de vergoedingenverordening uit te sluiten.

In het tweede lid van artikel 5.21 is de grondslag opgenomen voor het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van de vergoedingen van de uitgezonderde luchtvaartnavigatiediensten. Door middel van het tweede lid van artikel 5.21 kan ook het huidige tariefstelsel voor luchtverkeersdiensten aan Noordzee-helikopters worden gehandhaafd.

Onderdelen D, E, en G.

Gelet op de wijziging van de artikelen 5.20 en 5.21 komt in het eerste lid van artikel 5.23, onderdeel e, te vervallen. Op grond van het nieuwe derde lid van artikel 5.20 doen verleners van plaatselijke luchtvaartnavigatiediensten, waaronder de LVNL, voorstellen voor het vaststellen van de hoogte van het eenheidstarief.

Ook artikel 5.32 is aangepast aan de nieuwe redactie van de artikelen 5.20 en 5.21.

Naar aanleiding van de wijziging vervalt voorts in het eerste lid van artikel 5.43, onderdeel c.

Onderdeel F

Artikel 5.40, derde lid, is zodanig gewijzigd dat de door het Rijk geaccordeerde kosten van de Eurocontrol-organisatie niet langer tot de lasten van LVNL worden gerekend. Op grond van vergoedingenverordening moeten jaarlijks tabellen inzake de kosten en eenheidstarieven worden ingevuld. De Europese Commissie, de lidstaten en de Eurocontrol-organisatie hebben om redenen van transparantie afgesproken de kosten van de Eurocontrol-organisatie niet langer als lasten van nationale luchtvaartnavigatiedienstverleners als LVNL aan te geven, maar afzonderlijk te vermelden. Daarom worden de kosten van het door de Eurocontrol-organisatie beheerde Maastricht Upper Air Control Centre (MUAC) zichtbaar gemaakt in een afzonderlijk overzicht, terwijl ook de kosten van de algemene Eurocontrol-organisatie in een afzonderlijke kostenpost worden opgenomen.

Onderdeel H

Door aanpassing van artikel 11.15 van de Wet luchtvaart wordt voor de Minister van Verkeer en Waterstaat een algemene bevoegdheid gecreëerd om bij overtreding van de vergoedingenverordening bestuursdwang toe te passen. Eerder zijn ook de verordeningen waarmee het gemeenschappelijk Europees luchtruim werd ingesteld onder deze bepaling gebracht.

Onderdeel I

Artikel 11.16a, eerste lid

Specifiek ter uitvoering van artikel 14 van de vergoedingenverordening dat de inning van heffingen regelt is de maatregel van opschorting van

luchtvaartnavigatiediensten opgenomen in het wetsvoorstel. Deze maatregel is een effectief sanctiemiddel omdat luchtvaartuigen die geen gebruik kunnen maken van de dienstverlening niet zullen kunnen vertrekken. De Wet luchtvaart en de daaronder vallende regelgeving stelt voor een deel van de luchtvaart het gebruik maken van luchtvaartnavigatiediensten verplicht.

Bij de sanctie van opschorting van de verlening van luchtvaartnavigatiediensten staat overigens de veiligheid expliciet voorop. Deze dient te allen tijde gewaarborgd te blijven. Met name gelet op de veiligheid is het niet mogelijk de verstrekking van luchtvaartnavigatiediensten op te schorten wanneer het een luchtvaartuig van een wanbetalende exploitant betreft dat zich naderend of overvliegend in de lucht bevindt. Opschorting van dienstverlening kan derhalve uitsluitend worden toegepast na landing van het luchtvaartuig en tijdig vóór het vertrek ervan.

Artikel 11.16a, tweede lid

Het opschorten van de dienstverlening wordt aan stringente voorwaarden gebonden. Het besluit tot de opschorting wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de uitstaande schuld voor eerdere dienstverlening, waarbij er expliciet op wordt gewezen dat het vliegtuig als gevolg van de opschorting niet veilig tot het Nederlandse luchtruim kan worden toegelaten.

Een van de voorwaarden is dat sprake zal moeten zijn van een substantiële betalingsachterstand. In navolging van het in België gehanteerde systeem wordt uitgegaan van een betalingsachterstand in de plaatselijke heffingszone van minimaal € 10 000.

Artikel 11.16a, derde tot en met zevende lid

Artikel 11.16a voorziet voorts in diverse procedurele afspraken voor de toepassing van het sanctiemiddel. Deze beogen een zorgvuldig handelen te borgen ten aanzien van de wanbetaler.

Naast de administratieve afhandeling van de toepassing van de sanctie, zoals bijvoorbeeld het stellen van een termijn alvorens de sanctie zal worden toegepast regelt het artikel dat diverse betrokkenen zoals luchthavenexploitanten en andere verleners van luchtvaartnavigatiediensten op de hoogte worden gesteld van de opschorting van de dienstverlening. Ook is in het artikel bepaald dat de opschorting eerst zal worden opgeheven nadat niet alleen de achterstallige kosten, maar ook de kosten van de opschorting door de gebruiker zijn voldaan. Het zal daarbij met name gaan om de parkeerkosten van het luchtvaartuig voor zover dat als gevolg van de opschorting op de luchthaven gesteld moet worden. De opschorting kan tevens leiden tot extra kosten van verstrekte grondafhandelingsdiensten. Ook dergelijke kosten zullen vóór de opheffing van de opschorting moeten zijn voldaan.

Artikel 11.16a, achtste lid

Het sanctiemiddel van de opschorting van dienstverlening kan door de dienstverleners met name in de plaatselijke heffingszone effectief worden toegepast. Immers, alleen wanneer luchtvaartuigen daadwerkelijk geland zijn kan hen het opstijgen door opschorting van dienstverlening worden belet. De inning van achterstallige betalingen is voor de verleners van luchtvaartnavigatiediensten aan «en route»-verkeer problematischer omdat dergelijk verkeer doorgaans niet ter plaatse zal landen.

Daarom is in het zevende lid van artikel 11.16a een voorziening opgenomen op grond waarvan de plaatselijke dienstverlener LVNL ook luchtvaartnavigatiediensten aan wanbetalers die vergoedingen verschuldigd zijn aan de Eurocontrol-organisatie kan opschorten.

De bepaling is mede met het oog op de meergenoemde Multilaterale Overeenkomst inzake «en route»-vergoedingen in de wet opgenomen. Op grond van het verdrag int de Eurocontrol-organisatie de gelden namens de lidstaten. De bedreiging die het oplopen van grote betalingsachterstanden voor de continuïteit van de «en route»-dienstverlening met zich meebrengt is de voornaamste reden voor het opnemen van de voorziening waarbij LNVL namens de Eurocontrol-organisatie op verzoek van die organisatie de sanctie toepast.

Ook de toepassing van de sanctie namens de Eurocontrol-organisatie is aan een bepaalde limiet gebonden. Zo moet de achterstallige schuld minimaal € 50 000 bedragen. Ook voor dit bedrag is de Belgische regelgeving gevolgd.

Met de Eurocontrol-organisatie wordt een technische overeenkomst afgesloten inzake de toepassing van de mogelijkheid om luchtverkeersdienstverlening op te schorten in geval van exploitanten van vliegtuigen die de «en route»-vergoeding of de plaatselijke vergoeding niet hebben voldaan. Daarin wordt ook de compensatie van de kosten van de dwangmaatregelen, voor zover deze redelijkerwijs niet ten laste van de gebruiker komen geregeld.

Artikel II

Het voorstel van wet voorziet tevens in een wijziging van de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. Met de wijziging wordt de raadpleging door gebruikers van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie omtrent de kostengrondslag en het vergoedingenbeleid van de dienstverlening aan die gebruikers wettelijk vastgelegd. Het KNMI kent technisch en financieel reeds diverse raadplegingmechanismen. Een wettelijk kader voor de bovenbedoelde raadpleging ontbrak echter. Gelet op de eisen die de vergoedingenverordening stelt aan het informeren en consulteren van gebruikers van luchtvaartnavigatiediensten wordt artikel 8 van de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut aangepast.

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