

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 juli 2010 en het nader rapport d.d. 20 september 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 mei 2010, no. 10.001449, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (de richtlijn). De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot het belang van Schiphol als mainport en de vaststelling van de criteria op basis waarvan verzoeken om diensten op maat worden beoordeeld. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 mei 2010, nr. 10.001449, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 juli 2010, nr. W09.10.0197/IV, bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

Hierna ga ik in op de opmerkingen van de Raad van State en ik houd daarbij de nummering aan van het advies.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Mainport Schiphol

Artikel 3 van de richtlijn bepaalt dat bij het heffen van luchthavengelden niet mag worden gediscrimineerd tussen luchthavengebruikers. Het verbod op discriminatie is reeds opgenomen in het huidige artikel 8.25d, tweede lid, van de Wet luchtvaart. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de exploitatie van de luchthaven Schiphol is aangegeven dat de bepalingen in de Wet luchtvaart uitgaan van kostenoriëntatie voor het geheel. Dit biedt volgens de toelichting tevens de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie. De richtlijn maakt het thans expliciet mogelijk dat luchthavengelden uit een oogpunt van publiek en algemeen belang, met inbegrip van milieuaangelegenheden, worden gedifferentieerd. De criteria daarvoor moeten relevant, objectief en transparant zijn. Door middel van een wijziging van artikel 8.25d van de Wet luchtvaart wordt deze bepaling geïmplementeerd.

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt dat het behartigen van het belang van de mainport als algemeen belang wordt aangeduid. De toelichting vermeldt dat dit ook reeds in de Luchtvaartnota is vastgesteld. Zo is het volgens de toelichting toegestaan, binnen de grenzen van het EU-recht, tarieven te differentiëren naar transfer-/lokaal opstappende passagiers. De Raad constateert dat niet wordt toegelicht waarop de regering de aanname baseert dat onder publiek en algemeen belang tevens het belang van de mainport kan worden verstaan. De Raad wijst er in dit verband op dat in het Unierecht onder algemeen belang in beginsel niet-economische belangen worden verstaan.¹ Het belang van Schiphol als mainport is voor het belangrijkste deel een economisch belang, het belang van de Nederlandse concurrentiepositie.

De Raad beveelt aan in de toelichting nader te motiveren dat onder een publiek of algemeen belang tevens het belang van de mainport kan worden verstaan.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad om in de toelichting nader te motiveren dat onder een publiek of algemeen belang tevens het belang van de mainport kan worden verstaan is de toelichting in deze zin aangevuld.

2. Vaststelling van criteria

Artikel 10, tweede lid, van de richtlijn schrijft voor dat luchthavengebruikers toegang moeten kunnen krijgen tot zogenoemde diensten op maat of specifiek gereserveerde delen van een terminal. Indien meer gebruikers dan mogelijk is, toegang wensen tot deze diensten op maat of specifieke delen van een terminal, dient de toegang te worden toegekend op basis van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria. Het voorgestelde artikel 8.25ea bepaalt daartoe dat, indien een gebruiker een verzoek om diensten op maat of het reserveren van specifieke terminals of delen van terminals indient, de exploitant van de luchthaven criteria vaststelt, op basis waarvan een dergelijk verzoek wordt beoordeeld.

De Raad merkt op dat uit artikel 8.25ea volgt dat het vaststellen van criteria pas plaatsvindt nadat een eerste verzoek om diensten op maat of specifiek gereserveerde (delen van) terminals wordt ingediend. De Raad meent dat het in de rede ligt om deze criteria vooraf vast te stellen. Zo wordt geborgd dat de criteria metterdaad objectief en transparant kunnen zijn.

De Raad beveelt aan artikel 8.25ea in het licht van het bovenstaande aan te passen.

¹ Zie in dat verband onder meer het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 10 juli 1984 in zaak 72/83 (Campus Oil), Jur. 1984, blz. 2727.

2. De Raad is van mening dat het voor de hand ligt om de criteria op basis waarvan verzoeken van gebruikers van de luchthaven om toegang te krijgen tot zogenoemde diensten op maat of specifiek gereserveerde (delen van) terminals kunnen worden beoordeeld, door de luchthaven vooraf te laten vaststellen. Dat heeft volgens de Raad als voordeel dat daadwerkelijk wordt gewaarborgd dat deze criteria objectief en transparant kunnen zijn. De aanbeveling van de Raad om het voorgestelde artikel 8.25ea in het licht van het bovenstaande aan te passen is gevolgd. Het zal voor de exploitant van de luchthaven in de praktijk echter 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. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast. Voorts is in het wetsvoorstel ook nog een inhoudelijke verbetering aangebracht. In artikel 11.24 is alsnog voorzien in administratieve sancties op handelen in strijd met het nieuwe artikel 8.25ea.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

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