



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur

Nader Rapport

11 september 2019

IENW/BSK-2019/188403

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken,
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 april 2019, nr. 2019000678, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juni 2019, nr. W17.19.0083/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen. Meer concreet werpt de Afdeling de vraag op welke rechtsmiddelen belanghebbende partijen kunnen aanwenden tegen de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie, indien zij zich daarin niet kunnen vinden. Daaraan gerelateerd wordt de vraag gesteld of de instantie die de capaciteitsdeclaratie ingevolge het ontwerp-besluit vaststelt, de exploitant van de luchthaven, een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent en in zoverre een bestuursorgaan is. Van belang is eveneens in hoeverre de capaciteitsdeclaratie kan worden gekwalificeerd als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Het is in de eerste plaats van belang om te benadrukken dat het zelfstandig vaststellen van de capaciteitsdeclaratie door de exploitant van de luchthaven reeds praktijk is op de overige twee gecoördineerde luchthavens in Nederland, namelijk: Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport. Met dit ontwerp-besluit wordt niet beoogd om veranderingen aan te brengen in de manier waarop tegen een capaciteitsdeclaratie in rechte kan worden opgekomen.

In de tweede plaats geldt dat de capaciteitsdeclaratie niet meer dan een feitelijke weergave kan zijn van de beschikbare capaciteit op de luchthaven (voor de duur van een seizoen). De capaciteitsdeclaratie zal aldus beperkingen, die hun oorsprong vinden in bijvoorbeeld de beperkingen van de infrastructuur of milieuregelgeving, tot uitdrukking brengen. Deze coördinatieparameters worden voordat ze aan de slotcoördinator worden medegedeeld, uitgebreid besproken in het coördinatiecomité (waar ook de luchtvaartmaatschappijen zitting in hebben).

In de derde plaats is de capaciteitsdeclaratie zelf niet gericht op rechtsgevolg. Enkel op basis van de capaciteitsdeclaratie heeft een luchtvaartmaatschappij nog geen aanspraak op gebruik van de infrastructuur van de luchthaven. Het recht om gebruik te maken van de infrastructuur door luchtvaartmaatschappijen ontstaat pas wanneer een slot door de slotcoördinator wordt toebedeeld. Het rechtsgevolg (aanspraak op capaciteit) ontstaat bij een besluit van de slotcoördinator. Een dergelijk besluit wordt gekwalificeerd als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en is vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

De capaciteitsdeclaratie kan eventueel aan de orde worden gesteld in een civiele procedure. Dit is in het verleden ook enkele malen gebeurd.

De vaststelling van de capaciteitsdeclaratie wordt door het kabinet dus niet beschouwd als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De exploitanten van de gecoördineerde luchthavens krijgen op basis van het Besluit slotallocatie geen publiekrechtelijke bevoegdheid en zijn niet als bestuursorgaan te beschouwen.

De nota van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel II van het ontwerp-besluit, waarin in inwerkingtreding wordt voorzien, aan te passen. Voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van het ontwerp-besluit werd gerefereerd aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan). Dit



wetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven. In verband hiermee zijn artikel II en de nota van toelichting van het ontwerp-besluit aangepast.

Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W17.19.0083/IV
's-Gravenhage 27 juni 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 april 2019, no.2019000678, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit slotallocatie met het oog op het stellen en verduidelijken van regels omtrent het vaststellen van de coördinatieparameters en het gebruik van slots, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Besluit slotallocatie. Aanleiding voor de wijziging van dit besluit is de toegenomen schaarste van beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol. Daardoor slagen de verantwoordelijke partijen in het Operationeel Schiphol Overleg (OSO) er niet langer in om gezamenlijk een capaciteitsdeclaratie vast te stellen. Met de wijzigingen wordt onder meer de exploitant van de luchthaven (de Royal Schiphol Group N.V. (hierna: Schiphol Group)) aangewezen als verantwoordelijke partij voor de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie. Ook wordt voorzien in extra waarborgen die ervoor moeten zorgen dat goede capaciteitsdeclaraties worden vastgesteld. Daarnaast worden nog enkele bepalingen in het Besluit slotallocatie verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert in de toelichting nader toe te lichten wat de keuze om de capaciteitsdeclaratie bij de Schiphol Group neer te leggen betekent voor de rechtsbescherming van de andere in het OSO betrokken partijen en daarbij ook in te gaan op de vraag of zij daarmee een publiekrechtelijke bevoegdheid verkrijgt.

1. Aanleiding voor het voorstel

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit slotallocatie. Met het Besluit slotallocatie wordt uitvoering gegeven aan de Europese Slotverordening¹, die regels stelt voor de toewijzing van vliegslots op zogenoemde 'gecoördineerde luchthavens'. Dat zijn luchthavens waarvoor luchtvaartmaatschappijen, vanwege de capaciteitssituatie aldaar, over een slot moeten beschikken om er te kunnen landen en opstijgen. Voor deze luchthavens moeten twee keer per jaar de parameters voor de toewijzing van de slots worden vastgesteld, in de toelichting ook de 'capaciteitsdeclaratie' genoemd. Deze capaciteitsdeclaratie moet worden vastgesteld op basis van een objectieve analyse van de operationele en (milieu)technische mogelijkheden om het luchtverkeer te verwerken. Volgens het huidige Besluit slotallocatie stelt de exploitant van de gecooördineerde luchthaven de capaciteitsdeclaratie vast.

Voor de luchthaven Schiphol geldt momenteel een specifiek, afwijkend regime, dat inhoudt dat de capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld in het OSO, waarin de Schiphol Group, de verlener van de luchtverkeersdiensten en de luchtvaartmaatschappijen zijn verenigd. Blijkens de toelichting op het ontwerpbesluit zijn als gevolg van de toegenomen schaarste op Schiphol de belangen van de partijen in het OSO meer tegengesteld geraakt en zijn zij daarom niet langer in staat in gezamenlijkheid een capaciteitsdeclaratie vast te stellen.

Om uit deze impasse te geraken, zal ook in het geval van Schiphol de exploitant als eindverantwoordelijke partij de capaciteitsdeclaratie zelfstandig vaststellen.

2. Rechtsbescherming

Hoewel verschillende oplossingen denkbaar zijn, is het begrijpelijk de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie bij één instantie te beleggen. De keuze om de Schiphol Group met die taak te belasten lijkt voor de hand liggend. Als exploitant van de luchthaven bevindt zij zich in een goede positie om te beoordelen hoeveel capaciteit beschikbaar is om de totale vraag naar vliegslots te kunnen accommoderen. De Slotverordening schrijft niet voor welke partij of partijen met de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie moeten worden belast. Wel verlangt de Slotverordening dat de parameters voor de toewijzing van de slots worden vastgesteld op basis van een objectieve analyse van de mogelijkheden om het luchtverkeer te verwerken, rekening houdend met technische, operationele en milieubepalingen.

Dat de vaststelling van de totale capaciteit behoort te zijn gebaseerd op objectieve factoren, laat

¹ Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens PbEU 1993, L 14.



overlet dat enige afwegingsruimte mogelijk lijkt, zoals reeds kan blijken uit de omstandigheid dat in het verleden de capaciteitsdeclaratie (en de daarop volgende slotallocatie) tot spanningen tussen partijen in het OSO heeft geleid.² Dit roept de vraag op of en zo ja, welke rechtsmiddelen de andere belanghebbende partijen kunnen aanwenden tegen een in hun ogen onjuiste vaststelling van de capaciteitsdeclaratie door de Schiphol Group. In het bijzonder rijst de vraag of de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie moet worden aangemerkt als de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid en Schiphol in zoverre een bestuursorgaan³ is. Hieraan gekoppeld is de vraag op of de capaciteitsdeclaratie een concretiserend besluit van algemene strekking⁴ is, waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

In de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. Een nadere toelichting op deze punten acht de Afdeling echter wel wenselijk. Daarbij vraagt de Afdeling eveneens in te gaan op de eventuele consequenties van de hoedanigheid van Schiphol als bestuursorgaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting op voornoemde punten in te gaan en zo nodig het besluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

² Zo heeft een aantal luchtvaartmaatschappijen kortgedingen tegen de zowel de slotcoördinator en de Schiphol Group, respectievelijk over de toewijzing van slots en over het eenzijdige besluit van Schiphol over de overheveling van slotcapaciteit van de winter- naar de zomerperiode. Zie Rb. Noord-Holland, 19 mei 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:4185 en Rb. Noord-Holland, 5 april 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:2795.

³ Zijn de een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed, als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef onder b van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴ De capaciteitsdeclaratie zou een concretiserend besluit van algemene strekking kunnen zijn, aangezien daarmee concrete invulling wordt gegeven aan de norm van artikel 6 van de Slotverordening.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Besluit slotallocatie met het oog op het stellen en verduidelijken van regels omtrent het vaststellen van de coördinatieparameters en het gebruik van slots

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 april 2019, nr. IenW/BSK-2019/55456, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2 en 5 van verordening 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 14) en artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit slotallocatie wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
ATM-capaciteit: het aantal vliegtuigbewegingen dat de verlener van de luchtverkeersleidingsdiensten kan verwerken en dat betrekking heeft op de luchtzijdige afhandeling van het vliegverkeer;
coördinatiecomité: coördinatiecomité als bedoeld in artikel 5 van de verordening;
coördinatieparameters: parameters als bedoeld in artikel 6 van de verordening;
exploitant: de exploitant van een burgerluchthaven of de burgerexploitant van een militaire luchthaven;
gecoördineerde luchthaven: een luchthaven als bedoeld in artikel 2, onderdeel g, van de verordening;
Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
verordening: verordening 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 14).
2. Een wijziging van de verordening gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven.

B

Artikel 3 vervalt en in artikel 6, aanhef, wordt 'de artikelen 2, 3 of 4' vervangen door 'de artikelen 2 en 4'.

C

In artikel 5 vervallen het tweede en derde lid en vervalt de aanduiding '1.' voor de tekst.

D

Na artikel 5 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

1. De exploitant van een gecoördineerde luchthaven:



- a. stelt twee maal per jaar coördinatieparameters vast overeenkomstig artikel 6 van de verordening en met inachtneming van de door de verlener van de luchtverkeersleidingsdiensten vastgestelde ATM-capaciteit; en
 - b. deelt de vastgestelde coördinatieparameters tijdig vóór de eerste toewijzing van slots ter voorbereiding van de planningconferenties mee aan de luchthavencoördinator.
2. Onze Minister kan de exploitant van een gecoördineerde luchthaven een aanwijzing geven met betrekking tot uitvoering van het eerste lid. De exploitant is verplicht de bindende aanwijzing uit te voeren binnen de termijn die daarin gesteld is. De aanwijzing kan worden gegeven met het oog op:
 - a. naleving van milieuvoorschriften;
 - b. waarborging van de veiligheid;
 - c. naleving van hetgeen bij of krachtens de slotverordening is bepaald.
 3. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de coördinatieparameters.

Artikel 5b

1. De exploitant van de luchthaven Schiphol laat ten minste eenmaal in de drie jaar een onafhankelijk onderzoek uitvoeren waarin, rekening houdend met alle relevante landzijdige technische, operationele en milieubeperkingen, de beschikbare capaciteit op de luchthaven in beeld wordt gebracht.
2. Onze Minister kan de exploitanten van de overige gecoördineerde luchthavens verzoeken een onderzoek als bedoeld in het eerste lid te laten uitvoeren.
3. De resultaten van het onderzoek worden door de exploitant binnen zes maanden na het verzoek, bedoeld in het tweede lid, verzonden naar Onze Minister en het coördinatiecomité.
4. De exploitant kan een onderzoek als bedoeld in dit artikel ook zelf uitvoeren indien het wordt getoetst door een onafhankelijke partij en de conclusies van die onafhankelijke partij gelijktijdig met het onderzoek worden verzonden naar Onze Minister en het coördinatiecomité.

E

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
 - a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
 - b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
 - c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
 - d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
 - a. overheidsvluchten;
 - b. noodlandingen;
 - c. humanitaire vluchten.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdeel B, dat in werking treedt indien het bij koninklijke boodschap van 29 oktober 2018 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan) (Kamerstukken 35 060) tot wet is of wordt verheven en artikel 8a.64 van die wet in werking treedt.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige besluit betreft een wijziging van het Besluit slotallocatie. Het Besluit slotallocatie geeft op nationaal niveau nadere invulling aan de regels van verordening 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 (hierna: de slotverordening).¹

Op Schiphol is niet langer voldoende capaciteit om alle aanvragen om een vlucht te mogen uitvoeren, te accommoderen. Er is met andere woorden meer vraag naar capaciteit op de luchthaven (door met name luchtvaartmaatschappijen) dan er aanbod is. Door deze toegenomen schaarste op de luchthaven Schiphol slagen de verantwoordelijke partijen er niet meer in om in gezamenlijkheid een capaciteitsdeclaratie vast te stellen. De capaciteitsdeclaratie geeft in wezen weer hoeveel capaciteit er beschikbaar is op de luchthaven voor een bepaald seizoen en vormt de basis voor de slotallocatie door de onafhankelijke slotcoördinator. De beschikbare capaciteit, weergegeven in de capaciteitsdeclaratie, is leidend voor de uitgifte van slots; er kunnen niet meer slots worden uitgegeven dan er capaciteit is.

Om uit deze impasse te komen wordt met dit wijzigingsbesluit Schiphol als verantwoordelijke partij aangewezen voor de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie en worden er extra waarborgen ingebouwd die ervoor moeten zorgen dat er goede capaciteitsdeclaraties worden vastgesteld.

Op grond van de slotverordening moet elke lidstaat ervoor zorgen dat voor gecoördineerde luchthavens twee keer per jaar een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. Het onderhavige besluit draagt hiertoe bij. Met dit wijzigingsbesluit worden, in lijn met de slotverordening, ook enkele begripsbepalingen geactualiseerd en worden de slotovertrekkingen waarop gehandhaafd kan worden verduidelijkt. Dit is noodzakelijk vanwege de toegenomen schaarste.

2. De slotverordening

In 1993 is de slotverordening vastgesteld. De slotverordening bevat gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens. De slotverordening, die al enkele keren is gewijzigd, heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie volgens onpartijdige transparante en niet-discriminerende regels te verdelen.

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, Eindhoven en Rotterdam. Op grond van de slotverordening moet elke lidstaat ervoor zorgen dat voor gecoördineerde luchthavens twee keer per jaar een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. De capaciteitsdeclaratie dient daarbij rekening te houden met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen en de eventuele veranderingen die hierin zijn opgetreden. Aan de capaciteitsdeclaratie dient een objectieve analyse 'van de mogelijkheden om het luchtverkeer te verwerken, rekening houdend met de verschillende types verkeer op de luchthaven, de congestie van het luchtruim die tijdens de coördinatieperiode waarschijnlijk zal optreden en de capaciteitssituatie' ten grondslag te liggen. Vaststelling van de capaciteitsdeclaratie kan op grond van de slotverordening verder pas plaatsvinden na bespreking in het zogenaamde coördinatiecomité. In het coördinatiecomité hebben de luchtvaartmaatschappijen zitting die van één of meerdere gecoördineerde luchthavens in Nederland gebruik maken en verder de luchtveersleiding en de luchthavenexploitanten. Door middel van de in de slotverordening voorgeschreven verplichte raadpleging van het coördinatiecomité, wordt verzekerd dat de belanghebbende partijen betrokken worden bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie.

3. Achtergrond en hoofdlijnen van het wijzigingsbesluit

Vaststellen capaciteitsdeclaratie op de luchthaven Schiphol

Voor Schiphol was in artikel 5, derde lid, van het Besluit slotallocatie een specifieke voorziening getroffen. Voor deze luchthaven was de verplichting tot het vaststellen van coördinatieparameters namelijk neergelegd bij de in artikel 8.18 van de Wet luchtvaart genoemde partijen. Artikel 8.18 van de

¹ Deze verordening is sindsdien meerdere keren gewijzigd, zoals bij verordening (EG) nr. 793/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004, L138/50 en laatstelijk bij verordening (EG) nr. 545/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009, L 167/24. Met een verwijzing naar de slotverordening wordt aldus bedoeld op de gewijzigde verordening nr. 95/93.



Wet luchtvaart noemt als partijen de exploitant van de luchthaven, de verlener van luchtverkeersdiensten en de luchtvaartmaatschappijen.

De genoemde partijen slagen er door de toegenomen schaarste niet meer in om in gezamenlijkheid de capaciteitsdeclaratie vast te stellen; door de schaarste zijn de belangen meer tegengesteld, hetgeen heeft geleid tot een impasse als het aankwam op het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Het is op grond van de slotverordening de verantwoordelijkheid van de lidstaat om ervoor te zorgen dat er een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. Dat is de aanleiding om het Besluit slotallocatie aan te passen. In dit besluit wordt de exploitant van de luchthaven Schiphol, in lijn met de systematiek die geldt voor de overige gecoördineerde luchthavens, de eindverantwoordelijke partij om een capaciteitsdeclaratie zelfstandig vast te stellen. Zoals vermeld geldt op grond van de slotverordening dat het coördinatiecomité voorafgaand aan de vaststelling wordt geraadpleegd.

Extra waarborgen ten aanzien van vaststellen capaciteitsdeclaratie

Gelet op de verantwoordelijkheid van de lidstaat om ervoor te zorgen dat er een correcte capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld en de met de capaciteitsdeclaratie gemoeide belangen, worden er twee waarborgen in het Besluit slotallocatie opgenomen ten aanzien van de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie.

In de eerste plaats is voor de minister de bevoegdheid opgenomen om een bindende aanwijzing te geven aan de exploitant van een gecoördineerde luchthaven. Uit de verordening volgt dat de lidstaat ervoor verantwoordelijk is dat er een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld, die rekening houdt met alle relevante technische, operationele en milieubeperkingen. Om hier effectief op te kunnen sturen, wordt deze bevoegdheid voor de minister in het Besluit slotallocatie opgenomen.

Om ook in de tekst van het besluit meer duidelijkheid te bieden over de vraag wanneer van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, is dit verder ingekaderd. Het geven van een bindende aanwijzing kan alleen indien dat nodig is met het oog op de naleving van milieuvorschriften, ten behoeve van de veiligheid of de correcte naleving van hetgeen bij of krachtens de slotverordening is bepaald. Bij het geven van een bindende aanwijzing moet gehandeld worden in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit brengt onder meer met zich mee dat rekening moet worden gehouden met alle relevante belangen, waaronder die van betrokken luchtvaartmaatschappijen. Zij hebben er met name belang bij om tijdig te weten waar zij aan toe zijn, met name als het aankomt op de beschikbare capaciteit voor een bepaald seizoen. Interventies kunnen de rechtszekerheid beïnvloeden.

In de tweede plaats worden regels gesteld voor het laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar de capaciteit. De problemen ten aanzien van (de vaststelling van) de capaciteitsdeclaratie onderstrepen de noodzaak hiertoe. Hier dient een onderscheid gemaakt worden tussen de luchthaven Schiphol enerzijds en de exploitanten van de andere gecoördineerde luchthavens anderzijds. Voor de luchthaven Schiphol wordt het verplicht om ervoor te zorgen dat er minimaal eens in de drie jaar een onafhankelijk onderzoek naar de capaciteitsdeclaratie plaatsvindt in aanvulling op de reeds bestaande verplichting dat aan elke capaciteitsdeclaratie een objectieve analyse ten grondslag ligt. Voor de overige gecoördineerde luchthavens wordt geregeld dat het verplicht is om een dergelijk onderzoek uit te voeren op verzoek van de minister. De minister kan aldus de afweging maken of het nodig is om van die bevoegdheid gebruik te maken. Aangezien de luchthavens Eindhoven en Rotterdam tot dusver niet werden geconfronteerd met vergelijkbare problemen als op de luchthaven Schiphol, werd opname van een plicht om eens in de drie jaar een onderzoek uit te voeren niet proportioneel geacht. Echter, ook op die luchthavens is sprake van toenemende schaarste, waardoor het opnemen van de bevoegdheid tot het verzoeken om een dergelijk onderzoek, wenselijk is.

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd² kan behulpzaam zijn voor de besluitvorming omtrent een bindende aanwijzing. Op basis van het onderzoek kan de minister zich een beeld vormen van de capaciteitssituatie en (mede) op basis daarvan afwegen of een bindende aanwijzing noodzakelijk is. Het onderzoek zorgt aldus voor een betere informatievoorziening. Dit geldt eveneens voor de informatievoorziening voor het coördinatiecomité, waar de capaciteitsdeclaratie besproken moet worden.

De verbodsbepaling met betrekking tot slots

Met het onderhavige besluit wordt ook het artikel dat betrekking heeft op de verboden en (bijbeho-

² In het besluit wordt voorzien in een onderzoek door ofwel een onafhankelijke partij ofwel door de exploitant zelf, maar dan met een toets door een onafhankelijke partij. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5b.



rende) handhaving van de slotverordening gewijzigd. Gelet op de schaarste, is handhaving op het gebruik van slots van groter belang geworden. In het artikel wordt met deze wijziging expliciet benoemd dat het verboden is om gebruik te maken van de luchthaven zonder slot. In het artikel was als voorwaarde opgenomen dat er sprake was van een overtreding als de exploitatie van de luchthaven of het luchtverkeer werd geschaad. Dit is geschrapt omdat kan worden aangenomen dat verkeerd gebruik van slots of het vliegen zonder slot op zich al schadelijk zijn voor de exploitatie van de luchthaven.

4. Handhaving

Handhavingsinstrumentarium

De handhaving berust feitelijk bij de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. 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 de Algemene wet bestuursrecht bestaat dan ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen.

Specifiek voor de bindende aanwijzing geldt dat indien deze niet wordt opgevolgd, er wordt gehandeld in strijd met het Besluit slotallocatie. Uit het Besluit slotallocatie volgt namelijk dat het verplicht is om de bindende aanwijzing uit te voeren. Daarvoor kan onder meer een last onder dwangsom worden opgelegd. Net als de bindende aanwijzing zelf, is de last onder dwangsom een besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

HUF-toets

De ILT heeft het wijzigingsbesluit getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De ILT concludeert akkoord te gaan met de voorgestelde wijziging van artikel 7 onder drie voorwaarden. Allereerst dat na consultatie met belanghebbenden een nadere concretisering van de normen – die volgen uit de slotverordening – plaatsvindt. Ten tweede dat het handhavingsinstrumentarium voor artikel 7 (in de Wet luchtvaart) wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete. Ten derde dat er extra toezichts- en analysecapaciteit beschikbaar is voor de handhaving van de wijziging omdat de toezichtstaak van de ILT wordt uitgebreid.

5. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

De aanpassing van het Besluit slotallocatie brengt hoofdzakelijk kosten met zich voor de exploitant van de luchthaven Schiphol. Deze moet minimaal eens in de drie jaar een onafhankelijk onderzoek naar de capaciteit laten uitvoeren en betrokkenen jaarlijks consulteren alvorens de capaciteitsdeclaratie kan worden vastgesteld.

De jaarlijkse additionele (nalevings)kosten voor de exploitant van de luchthaven Schiphol worden geraamd op circa € 28.000,-.

De jaarlijkse additionele (nalevings)kosten voor de exploitanten van de overige gecoördineerde luchthavens worden geraamd op circa € 12.000,-.

6. Internetconsultatie en toets ATR

Internetconsultatie

Het ontwerpbesluit is door middel van een openbare internetconsultatie geconsulteerd. Deze consultatie heeft 34 reacties opgeleverd, waarvan 21 openbaar.

Naar aanleiding van de reacties is het ontwerpbesluit op een drietal onderdelen aangepast of aangevuld. Allereerst is verduidelijkt dat de luchtruim- en baancapaciteit een verantwoordelijkheid is en blijft van de verleners van de luchtverkeerdiensten. Dit is expliciet bepaald in artikel 5, eerste lid, onderdeel a. Dat geldt ook voor het periodiek uit te voeren onderzoek naar de beschikbare landzijdige capaciteit van de luchthaven. De luchtzijdige capaciteit wordt bepaald door de verleners van de luchtverkeersleidingsdiensten. Ten tweede is de bevoegdheid om gebruik te maken van de bindende aanwijzing nader ingekaderd zodat voor betrokkenen duidelijk is wanneer hiervan gebruik gemaakt kan worden. Ten derde is het artikel met betrekking tot de handhaving op het gebruik van slots gewijzigd om de handhaving te kunnen verbeteren.



Toets ATR

Naar het oordeel van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zijn nut en noodzaak van de aanpassing voldoende onderbouwd. ATR is van oordeel dat de regeldrukgevolgen in beeld zijn gebracht conform de landelijke methodiek en geeft in overweging om bij de regeldrukeffecten voor de luchthavens Eindhoven Airport en Rotterdam The Hague Airport te verduidelijken dat de regeldrukeffecten alleen aan de orde zijn als de minister gebruik maakt van de bevoegdheid om te verzoeken om een onderzoek naar de capaciteit.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1, waarin de begrippen worden beschreven, is aangesloten bij de aanwijzingen voor de regelgeving door te kiezen voor een opsomming op alfabetische volgorde. Voorts worden enkele begripsbepalingen toegevoegd en geactualiseerd. Daarbij is zo veel mogelijk aangesloten bij de definities in de slotverordening door hiernaar te verwijzen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 3 en 6)

Artikel 3 vervalt op het moment dat het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan) in werking treedt. In dat artikel is geregeld dat de luchthavencoördinator of de bemiddelaar inzake dienstregelingen wordt aangewezen door de minister. Indien het genoemde wetsvoorstel in werking treedt is de luchthavencoördinator (en de bemiddelaar) bij wet ingesteld. Dan is een aparte aanwijzing niet meer aan de orde.

Ook het derde en vijfde lid kunnen dan vervallen. Daarin waren regels gesteld over het vaststellen van de coördinatieparameters ten behoeve van het gebruiksplan. Dit gebruiksplan wordt in de praktijk niet meer toegepast.

Artikel I, onderdeel C (artikel 5)

In artikel 5 vervallen het tweede en derde lid. Deze leden stelden regels over het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Voor de overzichtelijkheid is ervoor gekozen om voor het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie een apart artikel te maken, het nieuwe artikel 5a. Artikel 5 gaat op die manier alleen nog over de capaciteitsanalyse die vooraf gaat aan een aanwijzing als gecoördineerde luchthaven.

Artikel I, onderdeel D (artikel 5a)

In artikel 5a wordt in het eerste lid voor alle gecoördineerde luchthavens bepaald dat de exploitant de eindverantwoordelijke partij is voor het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Overeenkomstig de slotverordening moet de capaciteitsdeclaratie twee keer per jaar worden vastgesteld: één keer voor het zomerseizoen en één keer voor het winterseizoen. Bovendien moet de capaciteitsdeclaratie tijdig voor de toewijzing van slots ter voorbereiding van de planningconferenties aan de slotcoördinator worden medegedeeld. De slotcoördinator heeft de capaciteitsdeclaratie nodig voor het proces van slotallocatie. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook de 'Slot Conference' van de internationale organisatie IATA.

Dat de capaciteitsdeclaratie twee keer per jaar moet worden vastgesteld is ook bepaald in de slotverordening. De slotverordening laat echter open welke partij de capaciteitsdeclaratie moet vaststellen en welke partij de slotcoördinator tijdig informeert. De lidstaat is er verantwoordelijk voor *dat* de capaciteitsdeclaratie twee keer per jaar wordt vastgesteld en tijdig wordt medegedeeld aan de slotcoördinator. Het eerste lid van het nieuwe artikel 5a geeft daar invulling aan.

Het is van belang dat er één capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld voor een gecoördineerde luchthaven. De exploitant gebruikt daarvoor de capaciteit die is vastgesteld door de verlener van de luchtverkeersleidingsdiensten. De verlener van de luchtverkeersleidingsdiensten (concreet: Luchtverkeersleiding Nederland of de Commandant Luchtstrijdkrachten) geven door welke beperkingen er zijn voor wat betreft de luchtzijdige bereikbaarheid van de luchthaven.

Het tweede lid bevat de bevoegdheid voor de minister om de exploitant van een gecoördineerde luchthaven een bindende aanwijzing te geven ten aanzien van de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie. Een bindende aanwijzing is een (preventieve) normconcretisering en geen bestuurlijke sanctie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De aanwijzing is juridisch bindend en is een beschikking in



de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Er staat dus ook bezwaar en beroep bij de bestuursrechter tegen open.

Ten aanzien van een militaire luchthaven met gecoördineerd burgermedegebruik geldt vanzelfsprekend dat de minister ook zal zorgdragen voor afstemming met de Minister van Defensie alvorens besloten wordt tot het geven van een bindende aanwijzing aan de burgerexploitant van een militaire luchthaven.

Het instrument van de bindende aanwijzing biedt uitkomst omdat het van belang is dat er tijdig een correcte capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. Handhaving achteraf is suboptimaal. In de eerste plaats omdat het voor de sector van belang is dat er een correcte capaciteitsdeclaratie is. Het ontbreken daarvan leidt tot veel onzekerheid; de capaciteitsdeclaratie is immers het uitgangspunt voor de toewijzing van slots die luchtvaartmaatschappijen nodig hebben voor het uitvoeren van hun vluchten.

In de tweede plaats is het op grond van de verordening een verplichting van de lidstaat om ervoor te zorgen dat er een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld. Daarbij hoort uiteraard ook dat deze voldoet aan de bepalingen in de slotverordening en zodoende tijdig is medegedeeld aan de slotcoördinator. Een bindende aanwijzing maakt het mogelijk om hier, ook vooraf, op te sturen. Teneinde duidelijkheid te bieden over de inhoud van de bindende aanwijzing, is dit uitdrukkelijk bepaald in het besluit.

Artikel I, onderdeel D (artikel 5b)

In het nieuwe artikel 5b is de verplichting voor de exploitant van de luchthaven Schiphol opgenomen om ten minste één keer in de drie jaar een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de beschikbare capaciteit op de luchthaven Schiphol. De achtergrond van deze verplichting is dat de capaciteitsdeclaratie gebaseerd moet zijn op een objectieve analyse. Het is van belang dat het onderzoek betrekking heeft op de landzijdige capaciteit van de luchthaven. De luchtzijdige capaciteit wordt bepaald door de verlener van de luchtverkeersleidingsdiensten en gaat via de zogeheten Veiligheid, Efficiency en Milieu Performance Standard (VEMPS).

Ingevolge het tweede lid moeten exploitanten van de overige gecoördineerde luchthavens een dergelijk onderzoek laten uitvoeren wanneer de Minister daarom verzoekt. Er is een termijn gesteld van zes maanden. Binnen die termijn moet het onderzoek uitgevoerd zijn. Ten aanzien van een militaire luchthaven met gecoördineerd burgermedegebruik geldt eveneens dat de minister zal zorgdragen voor afstemming met de Minister van Defensie voordat besloten wordt om de burgerexploitant te verzoeken om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren.

Het onderzoek kan als aanknopingspunt dienen voor de bespreking van de capaciteitsdeclaratie in het coördinatiecomité en bindende aanwijzingen van de minister. Met het oog hierop is voorgeschreven dat de resultaten van het onderzoek naar het coördinatiecomité en de minister worden gestuurd.

Op grond van het vierde lid heeft de exploitant de mogelijkheid om het onderzoek zelf uit te voeren. In dat geval is moet het onderzoek ter toetsing worden voorgelegd aan een onafhankelijke partij. Het moet aldus gaan om een partij die niet ondergeschikt is aan de exploitant of anderszins een onderdeel is van de organisatie. De bevindingen van die onafhankelijke partij moeten tegelijkertijd met het onderzoek naar het coördinatiecomité en de minister worden gestuurd.

Artikel I, onderdeel E (artikel 7)

De wijziging van artikel 7 behelst een verduidelijking van deze verbodsbepaling. De belangrijkste wijziging in artikel 7 is dat expliciet is benoemd dat het vliegen zonder slot en het herhaaldelijk en opzettelijk niet gebruik maken van een toegewezen slot op een gecoördineerde luchthaven verboden is.

Uit het artikel is voorts verwijderd dat de exploitatie van de luchthaven of het luchtverkeer moet worden geschaad. De gedachte hierachter is dat het wezenlijk anders gebruiken van een slot of het gebruik maken van de luchthaven zonder slot op zich al schadelijk zijn en een verbod rechtvaardigen. Slots worden immers toegewezen omdat er sprake is van schaarse capaciteit en al het verkeer in goede banen moet worden geleid. Er is niet genoeg capaciteit om al het verkeer (gelijktijdig) te kunnen afhandelen. Indien luchtvaartmaatschappijen slots wezenlijk anders gebruiken, schaadt dit derhalve de exploitatie.

Van belang is dat voor het gebruiken van een slot op wezenlijk andere wijze of op een wezenlijk ander tijdstip is gehandhaafd dat dit herhaaldelijk en opzettelijk moet gebeuren. Reden hiervoor is dat de aard van de operatie van luchtvaartmaatschappijen met zich kan brengen dat het gebruik van een slot anders plaatsvindt dan gepland.

Van een andere aard is het gebruik maken van de luchthaveninfrastructuur zonder dat überhaupt een



slot is toegekend. In dat geval geldt niet dat dit opzettelijk of herhaaldelijk moet zijn gebeurd. Wel geldt de uitzondering in het tweede lid: voor noodlandingen, humanitaire vluchten of overheidsvluchten geldt dit verbod niet. Dat volgt ook uit de slotverordening (artikel 2, onderdeel g).

Voor de verhouding met artikel 14 van de slotverordening is van belang dat dit artikel bepaalt dat de lidstaten voor bepaalde overtredingen moeten voorzien in een afschrikwekkende sanctie. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat niet kan worden voorzien in sancties voor andersoortige overtredingen. De verordening bepaalt, met andere woorden, waarvoor minimaal moet worden voorzien in een afschrikwekkende sanctie en verhindert niet dat overige overtredingen, zoals het aankomen op een luchthaven zonder slot, eveneens gesanctioneerd kunnen worden.

Artikel II

Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Daarmee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor de regelgeving. De sector heeft er baat bij als snel duidelijkheid wordt geboden over de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie. De vaststelling van de capaciteitsdeclaratie heeft met de huidige regels meerdere malen geleid tot juridische procedures, met onzekerheid tot gevolg voor wat betreft de beschikbare capaciteit op de luchthaven. Gelet op de tijd die nodig is om luchtdiensten voor te bereiden, inclusief dienstregeling, zorgt een spoedige inwerkingtreding voor het voorkomen van aanmerkelijke nadelen van private partijen. Om deze reden wordt een uitzondering gemaakt op de vaste verandermomenten.

Zoals toegelicht, treedt artikel I, onderdeel B, van dit besluit pas in werking indien het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan) tot wet wordt verheven en in werking treedt.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,