

Vergaderjaar 2018–2019

35 060

Wijziging van de Wet luchtvaart (Omvorming Stichting Airport Coordination Netherlands tot publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 februari 2019

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Graag ga ik hieronder daarop in.

Bij de beantwoording van de vragen is de indeling en volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om het publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) een naam te geven met Nederlandse woorden in plaats van «Airport Coordination Netherlands» (ACNL).

De huidige benaming van het privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan SACN staat voor «Stichting Airport Coordination Netherlands». Deze Engelse benaming ligt voor de hand vanwege het internationale karakter van de luchtvaart. In het verkeer wordt thans al de benaming Airport Coordination Netherlands gebruikt. Om aan te sluiten bij de huidige situatie en het internationale karakter is daarom gekozen voor de benaming «Airport Coordination Netherlands». Overigens wordt binnen Nederland vaak het begrip «slotcoördinator» gebruikt wanneer wordt gesproken over dit zbo.

Achtergrond en hoofdlijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de functionele en financiële onafhankelijkheid van SACN gewaarborgd blijft.

Het publiekrechtelijk maken van het zbo doet niet af aan de functionele en financiële onafhankelijkheid van de slotcoördinator die volgt uit de Europese slotverordening (95/93). ACNL wordt op basis van de wet een zelfstandige organisatie met eigen bevoegdheden. Het wetsvoorstel regelt

verder expliciet dat de Minister geen besluiten van de slotcoördinator kan vernietigen of beleidsregels voor de slotcoördinator mag opstellen, zoals dat nu ook het geval is. Dat wil zeggen dat er geen bemoeienis zal zijn met de feitelijke toewijzing van slots. Voor wat betreft de financiële onafhankelijkheid is van belang dat ACNL op basis van het wetsvoorstel een eigenstandige bevoegdheid krijgt om tarieven te heffen. De tarieven dienen wel kostendekkend te zijn. Ze worden volgens een vaste procedure door de slotcoördinator vastgesteld en vervolgens door mij goedgekeurd. Deze goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

De leden van de CDA-fractie constateren dat momenteel naast de luchthavens alleen de luchtvaartmaatschappijen KLM, Martinair, Transavia en TUIfly plaats hebben in de raad van toezicht. Daardoor zijn niet alle relevante ondernemingen vertegenwoordigd, hetgeen deze leden als een tekortkoming van het huidige systeem zien.

De leden van de CDA-fractie zien dat bij de keuze van de regering voor de juridische omvorming van SACN in een publiekrechtelijk zbo de schaarste aan slots terecht een rol speelt. Hierdoor zijn immers de belangen van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen bij het vergeven en verkrijgen van slots vele malen groter geworden. Deze leden verwachten dat de SACN-besluiten over slots vaker dan voorheen aangevochten zullen worden door luchtvaartmaatschappijen. Graag vernemen zij hoe de regering met die situatie denkt om te gaan.

Het toewijzen van slots aan luchtvaartmaatschappijen is en blijft een aangelegenheid van de slotcoördinator. Bij schaarste aan slots kan er altijd discussie ontstaan over het gewenste en het uiteindelijk verkregen aantal slots. Deze discussies leiden in sommige gevallen tot een gang naar de rechter. Het kan gaan om zowel procedures bij de civiele rechter als bij de bestuursrechter. In beide gevallen zal ACNL als rechtspersoon, respectievelijk bestuursorgaan, de instantie zijn die de procedure voert. Aangezien de toewijzing van slots een kwestie is van de onafhankelijke slotcoördinator, bemoeit de regering zich niet actief met dergelijke procedures. Uiteraard wordt wel in meer algemene zin een vinger aan de pols gehouden, hetgeen onder meer voortvloeit uit de rapportageplicht die de slotcoördinator zowel tegenover de Minister als tegenover de Staten-Generaal heeft.

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor ACNL met dit wetsvoorstel slechts één orgaan wordt ingesteld, te weten een directie, en dat de huidige raad van toezicht komt te vervallen. Tevens constateren zij dat met het verdwijnen van de raad van toezicht diens bevoegdheden verschuiven naar de Minister. Volgens deze leden worden beslissingen van de Minister daardoor «politieke beslissingen». Graag vernemen zij de voor- en nadelen van een dergelijke verschuiving.

De kern van de Kaderwet zbo's is dat het toezicht op de uitoefening van de publieke taken door zbo's altijd bij de verantwoordelijke Minister is ondergebracht. In de huidige situatie van SACN is dat al deels zo. Omdat het huidige zbo SACN privaatrechtelijk is, is een deel van de Kaderwet (hoofdstuk 2) niet van toepassing. Door het zbo publiekrechtelijk te maken, wordt nagenoeg de gehele Kaderwet van toepassing op ACNL. Een uitzondering is gemaakt voor de artikelen 21 en 22. Artikel 21 regelt de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening. Artikel 22 bepaalt dat de Minister besluiten van een zbo kan vernietigen. Beide artikelen verhouden zich niet goed met de onafhankelijkheid van de slotcoördinator en zijn om die reden niet van toepassing verklaard. Statutair is op dit moment al bepaald dat de raad van toezicht zich alleen mag bemoeien met de bedrijfsvoering

van SACN en niet met de slottoewijzing. Dat geldt straks bij ACNL ook voor de Minister. De toewijzing van slots is en blijft een aangelegenheid van de slotcoördinator. De voor- en nadelen van een dergelijke verschuiving zijn relatief beperkt omdat er de facto weinig wijzigt. Voor de luchtvaartmaatschappijen en gecoördineerde luchthavens die nu in de raad van toezicht zitten zal de voorgenomen verschuiving betekenen dat zij bevoegdheden verliezen. Zij kunnen dit als nadelig ervaren. Daar staat tegenover dat met deze verschuiving het toezicht vanuit lenW in lijn is gebracht met het toezicht op de andere zbo's die onder mijn ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

De leden van de CDA-fractie vragen of in plaats van goedkeuring door de Minister van de tarieven ook de jaarlijkse of periodieke vaststelling van een maximumbedrag door de Minister als optie is overwogen, omdat dit een grotere voorspelbaarheid geeft voor de sector.

Ten behoeve van de borging van de financiële onafhankelijkheid is gekozen om ACNL te financieren via tarieven. Wanneer gekozen wordt voor een maximumbedrag zou de financiële zelfstandigheid van de slotcoördinator in het geding kunnen komen. Dat betekent niet dat ACNL maar alles in rekening kan brengen bij gebruikers. De tarieven zijn straks gebaseerd op de verwachte uitgifte van het aantal slots en de te verwachten jaarlijkse kosten. lenW hanteert het streven van een stabiel tarievenbeleid. Dat houdt in dat de tarieven niet te veel mogen schommelen en tariefverhogingen gemotiveerd moeten worden. Voor de ACNL is (in artikel 8a.69) ook bepaald dat naast de begroting een meerjarenbegroting dient te worden ingediend waarbij ook een inschatting van de tarieven hoort. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid voor de sector. Dat is ook zo geregeld voor de andere tariefgefinancierde zbo's binnen het terrein van lenW.

De leden van de CDA-fractie vragen of in het nu gekozen systeem mogelijkheden bestaan om slots onderling te verhandelen, wat in de internationale luchtvaart steeds gebruikelijker is.

De taken van de slotcoördinator blijven ongewijzigd met dit wetsvoorstel en volgen uit de Europese slotverordening (95/93). Dat geldt ook voor de mogelijkheden rond slothandel. Zoals ook in de Kamerbrief van 15 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29 665, nr. 330) over de uitkomsten en appreciatie van het onderzoek naar secundaire slothandel is aangegeven, bestaat daar geen eenduidig Europees kader voor. De Europese slotverordening noemt de mogelijkheid van financiële compensatie bij overdracht of uitwisseling van slots niet, maar verbiedt het ook niet. De afweging of en zo ja op welke wijze en wanneer secundaire slothandel ingevoerd zou kunnen worden wordt op dit moment nader onderzocht. De meningen van betrokkenen over de wenselijkheid van de invoering van secundaire slothandel verschillen. Omdat de invoering van slothandel een maatregel is met potentieel grote gevolgen wil ik daar zorgvuldig naar kijken. Dat traject staat los van dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich goed vinden in de uitgangspunten en doelen van het wetsvoorstel. De slotcoördinatie is een publiek belang en moet daarom ook in handen van een publieke instelling komen. Veel te lang is slotcoördinatie gezien als een zaak van de sector, als een manier waarop luchtvaartpartijen onderling uitmaken hoe de taart verdeeld moet worden. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het aantal slots per definitie schaars hoort te zijn en dat de verdeling ervan Nederland als geheel moet dienen; het meeste maatschappelijke nut voor de laagste maatschappelijke en ecologische

kosten. Die afweging zullen private belanghebbenden altijd anders maken dan een publiek orgaan.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat met dit wetsvoorstel het toezicht op de slotcoördinatie, en daarmee de verantwoordelijkheid, bij de Minister komt te liggen en daarmee slottoewijzing niet alleen een sterkere publieke verantwoording krijgt, maar ook een politieke sturing. Dat het kader, de efficiënte, eerlijke en maatschappelijk nuttige verdeling van slots nog steeds wordt belemmerd door de slottoewijzingsregels is uiteraard jammer. Dit is een probleem dat spoedig moet worden opgepakt in Europa. De leden van de GroenLinks-fractie verwachten dat de regering zich sterk zal maken voor een modernisering van die regels en dat Nederland voortvarend alle mogelijkheden zal benutten om actief te sturen op de uitgifte van slots, volgens criteria die niet discrimineren naar maatschappij, maar wel de belangen van Nederland dienen.

Het is van belang om te benadrukken dat slotallocatie met dit wetsvoorstel een aangelegenheid blijft van een onafhankelijke slotcoördinator die functioneel en financieel onafhankelijk opereert. Bij de verdeling van slots gelden de verdelingscriteria die volgen uit de Europese slotverordening (95/93).

Omdat ik ook de meerwaarde zie om te kunnen sturen op duurzaamheid en netwerkkwaliteit zal door mij in Europees verband worden ingezet op aanvullende mogelijkheden voor sturing. Daarbij kan worden gedacht aan een regel waarbij bij gelijksoortige aanvragen voor slots rekening wordt gehouden met duurzaamheid en netwerkkwaliteit. Dat traject staat los van dit wetsvoorstel. Uw Kamer wordt hierover zo spoedig mogelijk, uiterlijk bij het verschijnen van de Luchtvaartnota, geïnformeerd.

De Europese Commissie gaat werken aan een nieuwe slotverordening. Dit gebeurt in de periode 2020–2022. Nederland zal zich binnen de EU inspannen om ervoor te zorgen dat deze aanpassing ertoe leidt dat er meer ruimte ontstaat om nationaal beleid te voeren.

Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen welke kosten er door het Rijk in totaal gemaakt gaan worden.

In het wetsvoorstel is aangegeven wat de ingeschatte kosten zijn die gemaakt worden voor de omvorming. Deze zijn beperkt en primair voor rekening van de slotcoördinator. De kosten die door het Rijk in totaal gemaakt worden zijn niet opgenomen omdat het hoofdzakelijk om ambtelijke inzet gaat. Na de omvorming zijn er voor het Rijk geen kosten. Immers, ACNL wordt gefinancierd vanuit tarieven die kostendekkend moeten zijn. Voor het toezicht vanuit lenW op ACNL en de beleidsmatige inzet van ambtenaren geldt dat dit tot hun reguliere takenpakket behoort.

De leden van de CDA-fractie achten het positief dat de exploitatiekosten van ACNL niet meer alleen voor rekening van de leden van de raad van toezicht komen, maar volledig worden opgebracht door de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de slots en de slotgecoördineerde luchthavens.

Evaluatie

De leden van de VVD-fractie merken op dat er vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zal worden geëvalueerd. Hoe wordt bepaald of het zbo doeltreffend en doelmatig is geweest?

Voor elk zbo dat valt onder de Kaderwet zbo's geldt dat er om de vijf jaar een evaluatie wordt uitgevoerd. Het gaat om onderwerpen zoals het

functioneren van de bedrijfsvoering en interne organisatie, en vragen zoals hoe dragen de inspanningen bij aan de beoogde doelstellingen, staan de kosten in verhouding tot de inspanningen en resultaten en hoe is de governance georganiseerd en hoe functioneert deze (o.a. in relatie tot de stakeholders zoals het ministerie, de gecoördineerde luchthavens en luchtvaartmaatschappijen). Als voorbeelden hiervan verwijs ik onder andere naar de Wettelijke evaluatie van de RDW (Kamerstukken II 2016/17, 25 268, nr. 140) en het CBR (Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 165).

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