

Verslag uitkomsten internetconsultatie wijziging van het Besluit slotallocatie en advies

In de periode van 25 april tot en met 30 mei 2018 heeft een internetconsultatie over het conceptbesluit tot wijziging van het Besluit slotallocatie plaatsgevonden. Deze consultatie heeft vierendertig reacties opgeleverd, waarvan eenentwintig openbaar. De reacties zijn afkomstig van particulieren, diverse luchtvaartmaatschappijen, een internationale brancheorganisatie, de luchthaven Schiphol en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Over de internetconsultatie is een verslag opgesteld, waarin een samenvatting van de ingebrachte zienswijzen en een reactie daarop is opgenomen. Zowel de openbare reacties als het verslag zijn te vinden op www.internetconsultatie.nl.

De ingediende reacties hebben betrekking op de volgende onderwerpen: algemeen, ATM-capaciteit, vaststellingsbevoegdheid Schiphol, bindende aanwijzing, rechtsbescherming, werking coördinatiecomité Netherlands (CCN), handhaving, nadere regels met betrekking tot coördinatieparamaters, objectieve analyse en onafhankelijk onderzoek en regeldruk.

Hieronder is per onderwerp aangegeven of de reacties tot aanpassingen in het ontwerpbesluit hebben geleid. Alleen van de openbare reacties wordt de naam van de organisatie vermeld.

Algemeen

IATA, KLM en Martinair vragen naar de werkelijke oorzaak van het falen om niet meer gezamenlijk tot een capaciteitsdeclaratie te komen. In reactie hierop wordt aangegeven dat door de schaarste de belangen meer tegengesteld zijn, hetgeen geleid heeft tot een impasse als het aankwam op het vaststellen van de capaciteitsdeclaratie. Dat is de reden waarom er duidelijkheid verschaft dient te worden over de organisatie die de capaciteitsdeclaratie vaststelt. Het is op grond van de slotverordening de verantwoordelijkheid van de lidstaat om ervoor te zorgen dat er een capaciteitsdeclaratie wordt vastgesteld.

Een luchtvaartmaatschappij verzoekt om de nationale regelgeving op slotgecoördineerde luchthavens in lijn te brengen met de slotverordening en de beschikbare capaciteit van 500.000 vliegtuigbewegingen op jaarbasis te herzien. In reactie hierop wordt gemeld dat de nationale regelgeving in lijn is en blijft met de slotverordening. Het afgesproken plafond van jaarlijks maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen betreft de "milieubeperking" waar bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie rekening mee gehouden dient te worden. De slotcoördinator kan alleen slots toekennen voor zover er capaciteit beschikbaar is. Dat is ook in lijn met de slotverordening.

TUI geeft aan dat een revisie van het gehele systeem noodzakelijk is. Dit besluit ziet enkel toe op de eerste stap van het slotallocatieproces. TUI verzoekt ook naar de twee andere pijlers te kijken; slotallocatie en handhaving. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het artikel dat betrekking heeft op de verboden en (bijbehorende) handhaving van de slotverordening (artikel 7) is gewijzigd. Zie voor een nadere toelichting hierop het kopje "handhaving" in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit.

Air Traffic Management (ATM)-capaciteit

IATA merkt op dat de Air Traffic Controller een rol moet krijgen in het definiëren van de beschikbare capaciteit om er zeker van te zijn dat de coördinatieparamaters rekening houden met de luchtzijdige capaciteit. Schiphol stelt dat de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de ATM-capaciteit bij LVNL ligt. Deze luchtzijdige coördinatieparameter wordt door de

luchthavenexploitant integraal overgenomen in de capaciteitsdeclaratie. Naar aanleiding hiervan kan worden gemeld dat in het besluit is verduidelijkt dat de luchtzijdige capaciteit een verantwoordelijkheid is en blijft van de verleners van de luchtverkeerdiensten.

Vaststellingsbevoegdheid Schiphol

Meerdere luchtvaartmaatschappijen willen vasthouden aan de bestaande gezamenlijke vaststelling en zijn geen voorstander van eenzijdige vaststelling door Schiphol. Veel luchtvaartmaatschappijen wijzen op het belang van een transparante discussie tussen betrokkenen en uiten de zorg dat dit in het geding komt als de capaciteitsdeclaratie niet meer in gezamenlijkheid wordt vastgesteld.

KLM en Martinair geven aan dat als de gezamenlijke bevoegdheid komt te vervallen het ook voor de hand ligt om Schiphol verantwoordelijk te maken voor de zorgplicht die volgt uit artikel 8:18 van de Wet luchtvaart.

Meerdere particulieren zijn van mening dat een onafhankelijke instantie, zoals de slotcoördinator, de capaciteitsdeclaratie moet vaststellen om te borgen dat het maximaal aantal vliegtuigbewegingen niet wordt overschreden.

In reactie hierop wordt onderschreven dat het betrekken van luchtvaartmaatschappijen van groot belang is en blijft bij de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie. Enige verschil betreft dat de capaciteitsdeclaraties voor de luchthaven Schiphol niet meer in gezamenlijkheid moeten worden vastgesteld. Dat laat onverlet dat bespreking noodzakelijk is en blijft. Dat volgt ook uit de slotverordening, waarin staat dat de coördinatieparameters uitgebreid besproken worden in het coördinatiecomité.

Het eenzijdig vaststellen van de capaciteitsdeclaratie doet verder geen afbreuk aan de gezamenlijke zorgplicht die voortvloeit uit de Wet luchtvaart. De zorgplicht is breed geformuleerd en ziet toe op meer zaken, waaronder ook veiligheid. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft bestaan.

De overheid acht de luchthavenexploitant de geëigende partij om de luchthavencapaciteit vast te stellen. Schiphol is hierin niet uniek. Op de twee andere gecoördineerde luchthavens in Nederland gaat het al op deze manier. Maar ook op andere luchthavens in Europa, zoals Londen Heathrow. Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat de slotcoördinator niet de capaciteitsdeclaratie kan vaststellen. De rol en verantwoordelijkheden van de slotcoördinator volgen uit de slotverordening. De slotcoördinator wijst de slots toe en is niet verantwoordelijk voor het vaststellen van de capaciteit.

Bindende aanwijzing

Meerdere partijen zijn van mening dat de bindende aanwijzing van de minister voor meer onzekerheid zorgt in een proces dat met wereldwijde deadlines werkt. Ze verzoeken om af te zien van de bindende aanwijzing of deze nader af te bakenen omdat deze tot te veel (rechts)onzekerheid leidt en niet past binnen de halfjaarlijkse mondiaal afgesproken systematiek.

Naar aanleiding hiervan kan worden gemeld dat de bevoegdheid om gebruik te maken van de bindende aanwijzing nader is afgebakend in het besluit zodat voor alle betrokkenen duidelijk is wanneer hiervan gebruik gemaakt kan worden. Het geven van een bindende aanwijzing door de Minister kan alleen indien dat nodig is met het oog op (1) de naleving van milieuvorschriften, (2) ten behoeve van de veiligheid of (3) de correcte naleving van hetgeen bij of krachtens de

slotverordening is bepaald. Bij het geven van een bindende aanwijzing moet verder 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.

Rechtsbescherming

Schiphol doet de suggestie om te verduidelijken dat tegen het besluit tot vaststelling van de capaciteitsdeclaratie geen bezwaar en beroep mogelijk is. Corendon hecht veel waarde dat de rechtsbescherming na vaststelling van de capaciteitsdeclaratie goed is geborgd en vraagt of de capaciteitsdeclaratie als een appellabel besluit zien mag worden. In reactie hierop wordt aangegeven dat tegen de vaststelling van de capaciteitsdeclaratie geen bezwaar en beroep mogelijk is omdat het een niet appellabel besluit betreft. De gang naar de (civiele) rechter is en blijft wel mogelijk.

Werking Coördinatiecomité

Enkele luchtvaartmaatschappijen uiten zorgen over de werking van het coördinatiecomité (CCN). IATA uit haar zorgen over de frequentie waarop de CCN bij elkaar komt.

In reactie hierop wordt gesteld dat dit besluit niet toeziet op de werking van het coördinatiecomité. Het ministerie acht het wel noodzakelijk dat het CCN naar behoren functioneert en heeft los van dit wijzigingsbesluit een onafhankelijke evaluatie naar de werking van het coördinatiecomité opgestart.

Handhaving

Corendon geeft aan dat misbruik van slotregelgeving moet worden aangepakt door het strak handhaven van duidelijke regels. TUI geeft aan dat de huidige handhaving door ILT en de beschikbare sancties tegen het licht gehouden moeten worden.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het artikel dat betrekking heeft op de verboden en (bijbehorende) handhaving van de slotverordening is aangescherpt in het besluit. Gelet op de toegenomen schaarste is handhaving op het gebruik van slots van groter belang geworden. In het artikel is nu ook expliciet opgenomen dat het vliegen zonder slot of het herhaaldelijk en opzettelijk niet gebruiken van een toegewezen slot op een gecoördineerde luchthaven verboden is. De slotcoördinator monitort op het juiste gebruik van de toegewezen slots. De handhaving berust bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT kan op grond van de Wet luchtvaart en de Algemene wet bestuursrecht herstelsancties opleggen. Uitbreiding van dit sanctie-instrumentarium (met een bestuurlijke boete) vraagt om een wijziging van de Wet luchtvaart. Dat traject wordt separaat opgestart zodat betrokkenen hierover geraadpleegd kunnen worden.

Nadere regels met betrekking tot de coördinatieparameters

Schiphol ziet graag een nadere toelichting van de juridische status van de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels en in welke gevallen en onder welke voorwaarden deze worden ingezet.

De nadere regels kunnen worden gesteld bij ministeriële regeling. De regeling betreft een algemeen verbindend voorschrift dat niet open staat voor bezwaar en beroep. Voordat nadere

regels worden gesteld, worden alle belanghebbenden geraadpleegd. In de nota van toelichting is verduidelijkt onder welke omstandigheden dergelijke regels gesteld kunnen worden.

Objectieve analyse en onafhankelijk onderzoek

Veel luchtvaartmaatschappijen en IATA zijn voorstander van het periodiek laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek, maar vinden de frequentie van eens in de drie jaar te laag omdat uit de slotverordening volgt dat elke capaciteitsdeclaratie gebaseerd moet zijn op een objectieve analyse. Schiphol geeft aan dat ze zelf de capaciteitsanalyse kunnen uitvoeren waarbij een onafhankelijke partij deze eens in de drie jaar toetst.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat in de nota van toelichting voor verduidelijking is gezorgd voor wat betreft het verschil tussen het periodiek uit te voeren onafhankelijk onderzoek en de objectieve analyse die ten grondslag moet liggen aan elke capaciteitsdeclaratie. Dat betreffen twee verschillende verplichtingen waaraan voldaan dient te worden. Het periodiek uit te voeren onderzoek is in aanvulling op de – reeds verplichte - objectieve analyses die ten grondslag moeten liggen aan elke capaciteitsdeclaratie. In het besluit is toegevoegd dat de exploitant het onderzoek ook zelf mag uitvoeren als deze getoetst wordt door een onafhankelijke partij en de conclusies van die onafhankelijke partij gelijktijdig met het onderzoek aan het coördinatiecomité wordt gestuurd.

Regeldruk

Naar het oordeel van het ATR zijn nut en noodzaak van de aanpassing voldoende onderbouwd. ATR acht dat de regeldrukgevolgen in beeld zijn gebracht conform den 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 haar bevoegdheden. Het ATR acht het verder noodzakelijk om in de toelichting aandacht te besteden aan de alternatieven die zijn overwogen voor de vaststellingsbevoegdheid van de capaciteitsdeclaratie en aan de gevolgen van de gewijzigde vaststellingsbevoegdheid voor luchtvaartmaatschappijen en de LVNL.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de adviezen van de ATR zijn opgevolgd en verwerkt in de nota van toelichting.