

# Beleidskompasformulier voor **internetconsultatie**

**Titel:**

**Wijziging Luchtvaartwet BES voor grondslag openbardienstverplichting**

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

## **Hulpvragen**

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Burgers en bedrijven, overheden van het Caribisch deel van het Koninkrijk en luchtvaartmaatschappijen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Rijksoverheid, overheden van het Caribisch deel van het Koninkrijk en luchtvaartmaatschappijen.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Mogelijke invoering van een openbardienstverplichting en de daarvoor benodigde wettelijke grondslag zijn regelmatig besproken in onder andere CN overlegorganen en bilaterale contacten met de lokale overheden. Ook zijn de onderzoeken besproken die in opdracht van IenW zijn uitgevoerd waarin opties voor een openbardienstverplichting zijn verkend.

# 1. Wat is het probleem?

## Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

In het luchtvervoer wordt in het algemeen het uitvoeren van vluchten in belangrijke mate door de commerciële marktvraag bepaald. Daardoor is het mogelijk dat routes die voor luchtvaartmaatschappijen bedrijfseconomisch gezien niet aantrekkelijk zijn minder (qua vluchtfrequentie, capaciteit, continuïteit, ticketprijzen) bediend worden dan vanuit breder maatschappelijk perspectief wenselijk is. Tegen die achtergrond vragen in het Caribisch deel van Nederland met name de luchtverbindingen met de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius (naar en van het land Sint Maarten) aandacht. Onderzoek laat bijvoorbeeld ten aanzien van deze eilanden zien dat het vliegtuig van belang is om te voorzien in de behoefte aan vervoer van en naar bijvoorbeeld het ziekenhuis en medisch specialisten, onderwijsinstellingen, commerciële diensten en verbindingen ten behoeve van de werkgelegenheid. Een openbaredienstverplichting kan er in een dergelijk gevallen voor zorgen dat een minimaal aanbod van lijnvluchten wordt gewaarborgd dat bevorderlijk is voor de instandhouding en vooruitgang van desbetreffende gebieden in Caribisch Nederland. Voor instelling van een openbaredienstverplichting ontbreekt nog een wettelijke grondslag. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag in de Luchtvaartwet BES gecreëerd op basis waarvan de minister van IenW een openbaredienstverplichting kan instellen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het gaat wat betreft de vluchten tussen Sint Maarten en Saba en tussen Sint Maarten en Sint Eustatius om vliegroutes naar dunbevolkte gebieden met soms (vooral op Saba) korte landingsbanen wat inzet van speciale vliegtuigen vergt. Hierdoor is de exploitatie van dergelijke routes op commerciële basis lastig.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Zoals genoemd vergt met name de verbondenheid met de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius aandacht die voor hun bereikbaarheid in grote mate afhankelijk zijn van de luchtverbindingen met Sint Maarten. De bereikbaarheid is van belang voor een aantal vitale elementen van de economie en het dagelijkse leven op de eilanden. De openbare lichamen en inwoners dringen al langere tijd aan op verbetering van de bereikbaarheid.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Instrument dat momenteel wordt ingezet om het publieke belang van een goede bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius te borgen is het aandeelhouderschap van de Staat in Winair, de enige luchtvaartmaatschappij die op dit moment lijndiensten op deze eilanden uitvoert. In december 2021 is de Kamer een evaluatie van de staatsdeelneming in Winair toegezonden. Daarin werd geconcludeerd dat een zo beperkt aandeelhouderschap (7,95%) niet het meest geschikte instrument is om de bereikbaarheid van Saba en Sint

Eustatius te borgen. Aangekondigd werd toen een verkenning naar een openbardienstverplichting (public service obligation, PSO) als alternatief instrument.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als er geen wettelijke basis wordt gecreëerd zou een openbardienstverplichting niet ingesteld kunnen worden. Dat wil zeggen dat wanneer het besluit genomen wordt om dit beleidsinstrument in te zetten, deze wettelijke basis nodig is. Daarmee kan dit gezien worden als een no-regret maatregel.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het creëren van een wettelijke basis voor instelling van een openbardienstverplichting voor goede borging van de bereikbaarheid van openbare lichamen in Caribisch Nederland voor verbindingen waarvoor dit noodzakelijk is.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Realisatie van meer frequente luchtverbindingen, met voldoende capaciteit en met lagere ticketprijzen, draagt bij aan de economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkeling en maakt bijv. ook onderwijsinstellingen en ziekenhuizen beter bereikbaar.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?  
Bij de evaluatie van de staatsdeelneming in Winair in 2021 zijn diverse alternatieve instrumenten gezien, waarbij is geconcludeerd dat instelling van een openbaredienstverplichting de beste optie is. Zie ook deze evaluatie. Een openbaredienstverplichting is een instrument waarmee de overheid voorwaarden kan stellen aan luchtvaartmaatschappijen op een bepaalde luchtvervoerroute met betrekking tot bepaalde zaken. De belangrijkste vier zaken zijn: de maximumticketprijs, de minimumvluchtfrequentie, de capaciteit en de continuïteit. Het instrument stelt de overheid in staat om een minimaanbod te garanderen wanneer de markt niet in staat is gebleken om te voldoen aan de vraag die vanuit een maatschappelijk perspectief bediend zou moeten worden. In opdracht van het ministerie van IenW heeft het bureau SEO in de eerste helft 2023 onderzoek gedaan naar mogelijke varianten voor invulling van een PSO. Het onderzoeksrapport, met een aanvullende notitie, is in juni 2023 naar de Kamer gestuurd.
- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?  
Zie onder punt 3a.
- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?  
Zie onder 3a.

### 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?  
Zie onder punt 3a.
- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?  
Parallel aan de internetconsultatie wordt een toets inzake handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) en een toets Adviescommissie Toetsing Regeldruk (ATR-toets) uitgevoerd. De uitkomsten van deze toetsen zijn nog niet bekend.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om een wettelijke basis in de Luchtvaartwet BES te creëren. Deze wettelijke basis is benodigd om via een ministeriële regeling eventueel een openbardienstverplichting in te kunnen instellen voor verbindingen met openbare lichamen in Caribisch Nederland.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De evaluatie in 2021 heeft geleid tot de conclusie dat een openbardienstverplichting het meest geschikte instrument is om het publieke belang van bereikbaarheid te borgen. Een aantal opties voor invulling van een openbardienstverplichting zijn daarna verkend door het bureau SEO en deze rapporten zijn in 2023 gepubliceerd. De eisen die bij instelling van een openbardienstverplichting kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld wat betreft het aantal vluchten per dag en de ticketprijzen, hangen af van het budget dat de overheid bereid is beschikbaar te stellen voor een openbardienstverplichting. Bij concrete instelling van een openbardienstverplichting op basis van een ministeriële regeling zullen o.a. uitvoeringsaspecten en de handhaving nader ingevuld moeten worden.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke basis voor instelling van een openbare dienstverplichting gecreëerd. Voor daadwerkelijke instelling van een openbare dienstverplichting zal echter naar verwachting een structurele financiële overheidsbijdrage nodig zijn. Hiervoor zijn momenteel binnen de Rijksoverheid nog geen financiële middelen begroot. Daarnaast bestaat de vraag, indien er een aanbesteding gestart wordt voor de openbardienstverplichting, of er voldoende vraag vanuit de markt zal zijn om de openbardienstverplichting in te kunnen vullen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Het wetsvoorstel gaat uit van evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid steeds zeven jaar nadat een ministeriële regeling waarin een openbardienstverplichting zal worden opgenomen is vastgesteld.