

Vergaderjaar 2017–2018

34 802

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met 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 L 70) voor overige luchthavens

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 augustus 2017 en het nader rapport d.d. 2 oktober 2017, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2017, no. 2017001243, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met 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 L 70) voor overige luchthavens, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2017, nr. 2017001243, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 augustus 2017, nr. W14.17.0228/IV, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt tot herstel van de volledigheid van de implementatie van de richtlijn inzake luchthavengelden² voor andere luchthavens dan Schiphol na een recente, op dit punt onvolledige, wetswijziging.

De Afdeling onderschrijft de noodzaak hiervan, maar maakt een opmerking over de vorm waarin de bepalingen van de richtlijn voor andere luchthavens dan Schiphol worden omgezet en over de inwerking-treding daarvan.

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

² Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB 2009, L 70, blz. 11).

Het richtlijnregime geldt voor luchthavens die openstaan voor commercieel verkeer met jaarlijks meer dan vijf miljoen passagiersbewegingen.³ In Nederland geldt dat regime voor Schiphol en naar verwachting binnen afzienbare tijd ook voor de luchthaven Eindhoven.⁴ De bepalingen ten aanzien van Schiphol zijn met inbegrip van bepalingen ter implementatie van de richtlijn uitgeschreven in Titel 8.2 van de Wet luchtvaart. De bepalingen voor andere luchthavens zijn door middel van verwijzingen naar de bepalingen voor Schiphol zoals die voor 1 juli 2017 golden opgenomen in het hoofdstuk «Overgangs- en slotbepalingen».⁵

De Afdeling merkt op dat het hier niet gaat om overgangsrecht, maar om implementatie door bepalingen die een algemeen geldend karakter en een onbepaalde geldingsduur hebben. Aannemelijk is daarbij dat de betekenis ervan juist zal toenemen, in elk geval voor de luchthaven Eindhoven. In dit licht doet de keuze voor vormgeving alsof het tijdelijk geldend overgangsrecht betreft, waarbij kan worden volstaan met verwijzing naar vervallen bepalingen, onvoldoende recht aan het belang van toegankelijke wetgeving.⁶

Uit het karakter van reparatie van niet volledige implementatie door een algemeen geldende bepaling volgt tevens dat de voorziene afstemming van de inwerkingtreding op het feitelijke aantal passagiersbewegingen in Eindhoven niet passend is.⁷ Dat de bepaling uitsluitend betrekking heeft op luchthavens die de drempelwaarde van vijf miljoen passagiersbewegingen overschrijden volgt daarbij al uit de bepaling zelf.

De Afdeling adviseert de richtlijn te implementeren in een algemene voor de onder de richtlijn vallende luchthavens geldende titel in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart, de voor Schiphol aanvullend geldende bepalingen op te nemen in een aanvullende titel of paragraaf en eventueel nog nodige verwijzingen in elk geval te beperken tot verwijzingen naar geldende bepalingen.

De Afdeling adviseert daarbij de reparatie zo kort mogelijk na bekendmaking in werking te laten treden.

Zoals de Afdeling aangeeft, strekt het wetsvoorstel tot herstel van de volledigheid van de implementatie van de richtlijn luchthavengelden voor andere luchthavens dan Schiphol. De Afdeling onderschrijft de noodzaak tot volledige implementatie van de richtlijn. Haar opmerkingen betreffen de vormgeving van deze implementatieregelgeving. Zij vindt de vormgeving, alsof het tijdelijk overgangsrecht betreft, waarbij kan worden volstaan met een verwijzing naar vervallen bepalingen, onvoldoende recht doen aan het belang van toegankelijke wetgeving. Zij merkt in dat verband op dat het niet gaat om overgangsrecht, maar om implementatie door bepalingen die een algemeen geldend karakter en een onbepaalde geldingsduur hebben.

Het overgangsrecht waarop het advies van de Afdeling betrekking heeft betreft de bepaling van eerbiedigende werking, die is opgenomen in artikel 12.6b van de Wet luchtvaart. Dit artikel verwijst naar vervallen bepalingen met betrekking tot de totstandkoming van tarieven en

³ Artikel 1, tweede lid, van richtlijn 2009/12/EG

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder «Implementatiewetgeving».

⁵ Artikel 12.6b van de Wet luchtvaart.

⁶ Blijkens de transponeringstabel is ook artikel 7, eerste en tweede lid, van de richtlijn, permanent geïmplementeerd in het overgangsrecht (artikel 35 van het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017).

⁷ Toelichting, Algemeen deel, onder «inwerkingtreding».

voorwaarden voor Schiphol. De tarieven voor overige luchthavens die de grens van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden moeten conform deze vervallen bepalingen worden vastgesteld. Deze bepaling van eerbiedigende werking is bij nota van wijziging (34 197, nr. 7) opgenomen in de Wet luchtvaart, omdat anders het met de Wet van 22 juni 2016 voor de luchthaven Schiphol ingevoerde systeem van meerjarige tarieven ook van toepassing zou worden op overige burgerluchthavens. Ik volg de Afdeling echter in haar opmerking dat hiermee een weinig toegankelijke regeling is ontstaan.

Om die reden is het voorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast, in die zin dat in hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart een nieuwe titel 8.2a wordt opgenomen die betrekking heeft op de totstandkoming van de tarieven en voorwaarden voor overige luchthavens die de grens van vijf miljoen passagiersbewegingen per jaar overschrijden. Het advies van de Afdeling om in één titel de implementatie voor alle luchthavens op te nemen en in een aanvullende titel de voor Schiphol geldende aanvullende nationale bepalingen, wordt daarmee niet gevolgd. Dit is moeilijk uitvoerbaar vanwege de samenhang van de implementatiebepalingen voor Schiphol met de aanvullende nationale bepalingen.

De nieuwe titel 8.2a behelst in beginsel geen beleidsinhoudelijke wijziging. In de nieuwe titel worden de bepalingen uitgeschreven die sinds de inwerkingtreding van de Wet van 27 januari 2011 ter implementatie van de richtlijn luchthavengelden reeds gelden voor overige luchthavens. Tegelijkertijd worden hiermee ook enkele onvolkomenheden in de implementatie van de richtlijn luchthavengelden gerepareerd.

De Afdeling heeft verder geadviseerd om de reparatie zo kort mogelijk na de bekendmaking in werking te laten treden. In reactie hierop merk ik op dat in verband met het onderhavige wetsvoorstel ook het Besluit exploitatie luchthaven Schiphol 2017 nog zal moeten worden aangepast. De reparatie zal zo kort mogelijk na de bekendmaking van dit besluit in werking treden.

De Afdeling advisering van 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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma