

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een wettelijke grondslag in de Luchtvaartwet BES op te nemen voor het vaststellen van openbaredienstverplichtingen op weinig geëxploiteerde routes tussen luchthavens op de openbare lichamen van het Caribisch deel van Nederland en, of tussen deze luchthavens en andere luchthavens binnen het Koninkrijk. Het gaat om dun bevolkte gebieden waarvoor luchtvervoer essentieel is om de sociaal, maatschappelijke en economische ontwikkeling in stand te houden, dan wel op gang te brengen. Het kan daarbij gaan om vliegroutes tussen Bonaire, Saba en/of Sint Eustatius en/of tussen deze openbare lichamen en één of meerdere andere landen van het Caribisch Koninkrijk (Aruba, Curaçao of Sint Maarten) en Nederland in Europa. Onderzoek laat bijvoorbeeld ten aanzien van de Bovenwindse eilanden zien dat voor zowel Saba als Sint Eustatius het vliegtuig van belang is om te voorzien in de behoefte aan vervoer van en naar het ziekenhuis en medisch specialisten, onderwijsinstellingen, commerciële diensten en verbindingen ten behoeve van de werkgelegenheid¹. Het wetsvoorstel en de daarin opgenomen grondslag voor een ministeriële regeling moeten het kader vormen voor de invoering van het instrument van openbaredienstverplichtingen ten behoeve van Bonaire, Saba en/of Sint Eustatius.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit de afspraken die tussen de landen van het Koninkrijk zijn gemaakt in het Multilateraal protocol inzake de liberalisering van luchtvervoer (hierna: het Multilateraal protocol)² dat op 22 augustus 2011 op Aruba tot stand is gekomen. Het Multilateraal protocol voorziet primair in de regulering en bevordering van luchtvervoer tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied. Het Multilateraal protocol, waarin de deelnemende partijen elkaar over en weer verkeersrechten verlenen, gaat uit van een liberaal luchtvervoersregime waarbij het bedienen van vliegroutes in hoofdzaak aan de markt wordt overgelaten. In het Multilateraal protocol is echter ook rekening gehouden met de mogelijke noodzaak tot het treffen van een voorziening voor het bedienen van economisch en sociaal moeilijk ontsluitbare gebieden. Daartoe is voorzien in een expliciete mogelijkheid tot het vaststellen van een openbaredienstverplichting door de partijen bij het Multilateraal protocol. Het wetsvoorstel maakt gebruik van deze optionele voorziening uit het Multilateraal protocol en neemt daartoe een grondslag op in de Nederlandse wetgeving.

Bij de invoering van bestuursrechtelijke sancties voor de handhaving van de openbaredienstverplichting als voorgesteld in dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake de toepassing van de last van bestuursdwang voor de hele Luchtvaartwet BES van overeenkomstige toepassing te verklaren. Daarmee wordt een volwaardiger toepassing van het krachtens die wet toegepaste instrument verzekerd. Voor een beperkt deel van de Luchtvaartwet BES was reeds eerder in de van overeenkomstige toepassing van deze Awb bepalingen voorzien.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding en probleembeschrijving.

¹ Kamerstuknummer 31 936, nrs. 896 en 1082

² Stcrt. 2022, nr. 5252

In de Nederlandse wetgeving ontbreekt een grondslag voor het nemen van maatregelen waarmee ervoor gezorgd kan worden dat ook vliegroutes, waarvan de exploitatie minder aantrekkelijk is, maar die van vitaal belang zijn voor de sociale en economische ontwikkeling van het Caribisch deel van Nederland, onder daartoe vast te stellen voorwaarden ontsloten worden.

In het luchtvervoer wordt in het algemeen uitgegaan van een liberaal marktmechanisme waarbij het bedienen van de luchtvaartmarkt in belangrijke mate door de commerciële marktvraag wordt bepaald. Bij een dergelijk liberaal regime is het in beginsel mogelijk dat economisch niet-aantrekkelijke routes niet of minder bediend worden. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de sociale en of economische ontwikkeling van bij die routes betrokken gebieden. Een openbaredienstverplichting moet er in een dergelijk geval voor zorgen dat een minimumaanbod van lijnvluchten wordt gewaarborgd dat bevorderlijk is voor de instandhouding en vooruitgang van die gebieden. Met de vaststelling van een openbaredienstverplichting kunnen onder andere normen worden vastgesteld ten aanzien van continuïteit, regelmaat, prijzen of minimumcapaciteit van een luchtroute. Het onderhavige wetsvoorstel biedt bij de vaststelling van een openbaredienstverplichting ook de mogelijkheid de markttoegang van luchtvaartmaatschappijen op een bepaalde route tot slechts een enkele luchtvaartmaatschappij te beperken. Tevens biedt het de mogelijkheid luchtvaartmaatschappijen in het kader van de openbaredienstverplichting financieel te compenseren.

2.2 Probleemaanpak

2.2.1. Verschillende alternatieve beleidsinstrumenten

Door de Nederlandse overheid is geruime tijd gezocht naar oplossingen voor de problematiek van routes in het Caribisch deel van Nederland waarvan de exploitatie minder aantrekkelijk is, maar die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling van de BES-eilanden. Naar aanleiding van de staatkundige wijziging van het Koninkrijk op 10 oktober 2010, waarbij Bonaire Sint Eustatius en Saba openbare lichamen van het land Nederland werden, is mede met het oog op deze problematiek in eerste instantie besloten tot beleidsdeelname door de Staat in de Winair. Deze luchtvaartmaatschappij uit Sint Maarten draagt met name zorg voor verbindingen naar en tussen de bovenwindse eilanden. De evaluatie van deze deelname was in 2021 aanleiding voor een onderzoek naar ook alternatieve mogelijkheden om het publieke belang van het borgen van de bereikbaarheid van de BES vorm te geven. In dit verband wordt verwezen naar het rapport 'Het publieke belang 'Bereikbaarheid BES': Luchtvervoer naar Saba en Sint-Eustatius duurzaam borgen, Evaluatie beleidsdeelname in Winair'³. In die evaluatie is niet alleen het instrument van de beleidsdeelname in een luchtvaartmaatschappij door de Staat tegen het licht gehouden, maar is ook gekeken naar alternatieve instrumenten zoals het verlagen van de luchthavengelden, passagiersheffingen en luchtverkeersleiding (ATC)-tarieven, het verstrekken van een ticketsubsidie aan passagiers, verlening van staatssteun aan specifieke bedrijven, het toestaan van zevende vrijheidsvluchten en het versoepelen van de vestigingseisen van luchtvaartmaatschappijen in Caribisch deel van Nederland. Naast deze alternatieven is ook het instrument van een openbaredienstverplichting belicht. In dit verband wordt naast bovenbedoeld rapport met name verwezen naar het SEO-rapport 'Impact PSO Bovenwindse Eilanden' en de aanvullende SEO-notitie 'PSO Bovenwindse eilanden, beleidskeuzes rondom instellen PSO' die op 13 juni 2023 door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer zijn aangeboden⁴.

Ten tijde van het uitvoeren van de evaluatie van de beleidsdeelname in Winair gold dit middel als vigerend beleidsinstrument voor het dienen van het publieke belang van bereikbaarheid. Het instrument van de beleidsdeelname is in het geval van Winair echter niet geschikt gebleken om het publieke belang structureel te borgen, omdat de ticketprijzen tussen de bovenwindse eilanden nog steeds als te hoog worden beschouwd. Daarnaast is het belang dat de Staat als aandeelhouder borgt in strijd met het belang van het bedrijf, omdat de inzet op verlaging van de ticketprijzen het bedrijfsbelang onder druk zet. Bovendien voldoet het instrument niet aan het vereiste dat er geen andere - publiekrechtelijke -

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31936 en 35420, nr. 896

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31936 nr. 1082

instrumenten beschikbaar mogen zijn die het belang evenwel kunnen dienen, voordat er een beleidsdeelneming wordt aangegaan.

Voor de instrumenten het verlagen van de luchthavengelden, passagiersheffingen en ATC-tarieven en het instellen van een ticketsubsidie aan passagiers geldt dat deze kunnen zorgen voor overwinsten voor luchtvaartmaatschappijen. Zo vormen de luchthavengelden, passagiersheffingen en ATC-tarieven een aanzienlijk deel van de ticketprijs, maar is er geen garantie dat de ticketprijzen dalen en er geen overwinsten ontstaan op de routes. Datzelfde geldt voor het instellen van een ticketsubsidie aan passagiers op routes op kleine markten zonder concurrentie. Dit komt doordat er geen voorwaarden aan de luchtoperaties kunnen worden gesteld zonder een openbaredienstverplichting.

Daarnaast zou ook staatsteun gegeven kunnen worden aan een bedrijf. In dit kader zou dit een luchtvaartmaatschappij zijn. Binnen de kaders van staatsteun kunnen voorwaarden gesteld worden, zoals dit door het Rijk tijdens de COVID-19-pandemie is gedaan. Het gaat hier echter niet om een structurele oplossing voor het borgen van bereikbaarheid en is daarom op lange termijn niet effectief.

Het toestaan van zevende vrijheidsvluchten en het versoepelen van de vestigingseisen van luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk zijn instrumenten om de concurrentie te vergroten. Concurrentie zou kunnen zorgen voor meer bereikbaarheid en lagere ticketprijzen. Echter zijn deze maatregelen minder effectief in de kleine markten die de BES-eilanden kennen.

Met name het hiervoor genoemde het rapport over de evaluatie van de beleidsdeelneming in Winair ⁵ komt na een afweging van de diverse alternatieven tot de conclusie dat het instrument van de openbaredienstverplichting het geschikt instrument vormt om het publieke belang van de bereikbaarheid van de BES-eilanden te borgen op Saba en Sint Eustatius. Voor een toelichting op de keuze voor dit instrument als meest geschikte middel en voor de onderbouwing van dit instrument wordt naast dit rapport verwezen naar de hiervoor genoemde SEO-onderzoeken het rapport 'Impact PSO Bovenwindse Eilanden' en de eveneens aan de Tweede Kamer aangeboden notitie 'PSO Bovenwindse eilanden, Beleidskeuzes rondom instellen PSO' door SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, mei 2023;⁶

2.2.2 Het instrument van de openbare dienstverplichting

Om een openbaredienstverplichting in te kunnen voeren is aanpassing van de Luchtvaartwet BES nodig. De Luchtvaartwet BES wordt aangepast met een voorziening waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), na weging van de relevante factoren zoals de bestaande vervoersbehoeften en de aanwezigheid van alternatieve vervoerswijzen, tot het invoeren van een openbaredienstverplichting kan besluiten waarmee in ieder geval een basisniveau aan vervoersvoorzieningen kan worden bewerkstelligd.

Een openbaredienstverplichting voor luchtvervoer houdt in grote lijnen in dat luchtvaartmaatschappijen die daarvoor in aanmerking komen aan de hand van een pakket van eisen zodanig voor het bedienen van moeilijk ontsluitbare gebieden zorgdragen dat daarmee in voldoende mate aan de sociale, maatschappelijke en economische ontwikkeling van die gebieden kan worden voldaan. Landen bepalen op grond van het Verdrag van Chicago voor de internationale burgerluchtvaart⁷ zelf welke luchtvaartuigen luchtvervoer mogen plegen van, naar of uit hun grondgebied. Daarbij kunnen ze dus ook bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking komen voor een openbare dienstverplichting. Dat gebeurt in nationale wetgeving, maar dit vloeit vaak voort uit internationale afspraken zoals luchtvaartverdragen, Europese regelgeving, of, zoals in het geval van dit wetsvoorstel, het Multilaterale protocol voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. Onder het protocol komen in principe alle luchtvaartmaatschappijen die door de landen van het Koninkrijk zijn aangewezen om in het Caribisch Koninkrijk luchtvervoer te plegen in aanmerking om aangewezen te worden voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen. In de

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31936 en 35420, nr. 896.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31936 nr. 1082

⁷ Trb. 1947, 165

ationale regelgeving van de landen waarin het luchtvervoersrecht is geregeld is in dat kader voorzien in een vergunningstelsel voor luchtvaartmaatschappijen die daar hun hoofdvestiging hebben, dan wel in hoofdzaak in eigendom en beheer zijn van onderdanen van die landen. Voor Nederland is dat vergunningstelsel opgenomen in de Luchtvaartwet (Nederland in Europa) en in de Luchtvaartwet BES (Nederland in het Caribisch gebied).

Een openbaredienstverplichting kan over het algemeen twee verschijningsvormen hebben:

1. een openbaredienstverplichting waarbij alle luchtvaartmaatschappijen die in een bepaald gebied luchtvervoer mogen plegen de gelegenheid krijgen een bepaald pakket aan te bieden dat ook op de moeilijk te ontsluiten route voor een basisvoorziening zorgt. Het staat de maatschappijen daarbij vrij ervoor te kiezen het basispakket aan te bieden, mits aan de eisen van het bevoegd gezag wordt voldaan.
2. een openbaredienstverplichting waarbij slechts één luchtvaartmaatschappij op de desbetreffende route het vervoerspakket aanbiedt. Deze variant kan met of zonder financiële compensatie worden toegepast. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in beide mogelijkheden.

De voorbereiding van een openbaredienstverplichting moet voldoen aan vereisten van evenredigheid waarbij er een balans moet zijn tussen bepalende factoren zoals: de sociaaleconomische behoeften van het te ontsluiten gebied, de aanwezigheid van alternatieve vervoersmodaliteiten zoals scheepvaart, de beprijzing van de te betalen gebruikerstarieven en andere voorwaarden die aan het gebruik van de vliegverbinding verbonden worden voor gebruikers. Ook moet worden nagegaan wat het gezamenlijk effect kan zijn van meerdere luchtvaartmaatschappijen die naar aanleiding van de instelling van de openbaredienstverplichting diensten beogen te verlenen. In het kader van de voorbereiding zijn daarom de volgende stappen van belang:

- vaststelling van de vervoersbehoefte;
- vaststelling van een pakket van eisen waaraan de openbaredienstverplichting moet voldoen; en
- het consulteren van belanghebbenden en het, indien van toepassing, aanbesteden van de uitvoering van de openbare dienstverplichting.

2.2.3 Vaststelling vervoersbehoefte

Bij de voorbereiding van de openbaredienstverplichting is het eerst noodzakelijk de vervoersbehoefte op een bepaalde dun bediende route voor een te ontsluiten gebied vast te stellen. Het bevoegd gezag stemt daartoe af met belanghebbende partijen. Voor het vaststellen van de vervoersbehoefte is van belang de mate waarin een luchtverbinding bepalend is voor de sociale en economische ontwikkeling van een gebied, in dit geval de eilanden van het Caribisch deel van Nederland. Dit wordt bepaald door de relevantie van de vervoersvoorziening voor de invulling van sociaal, maatschappelijke en economische factoren op het gebied van educatie, medische omstandigheden, emancipatie en politieke ontwikkeling, beschikbaarheid van essentiële producten en diensten, toerisme, arbeid, cultuur en relaties met familie en vrienden.

2.2.4 Vaststelling pakket van eisen

Na de vaststelling van de hiervoor bedoelde vervoersbehoefte wordt deze vertaald in een pakket van eisen, aan de hand waarvan moet worden verzekerd dat in voldoende mate wordt voldaan aan de vervoersbehoefte. Daarbij wordt met belanghebbenden onderzocht welke effecten de instelling van de voorgestelde eisen zal hebben op de luchtvaartmaatschappijen die de route op dit moment bedienen en welke financiële gevolgen het opleggen van dit pakket van eisen zal hebben.

De eisen moeten een minimumaanbod van geregelde luchtdiensten waarborgen die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, prijzen of minimumcapaciteit.

Voor het bereiken van voldoende regelmaat en capaciteit, wordt meestal een minimumcapaciteit vastgesteld die wordt uitgedrukt in aantallen aangeboden stoelen. Ook kan het gaan om een minimumfrequentie die over een bepaalde periode moet worden aangeboden. Deze verplichtingen kunnen variëren en onder meer betrekking hebben op bepaalde vertrektijden, bepaalde dagen van de week, bepaalde seizoenen. Er bestaan openbaredienstverplichtingen met één of twee frequenties per dag, maar er zijn ook voorbeelden van openbaredienstverplichtingen die slechts één frequentie per week opleggen. Belangrijk is dat de verplichtingen niet-discriminerend en evenredig moeten zijn en voldoen aan de eisen van noodzaak en toereikendheid. Een eis inzake de minimumcapaciteit aan stoelen in een luchtvaartuig moet bijvoorbeeld worden gerechtvaardigd door de vluchtomstandigheden en de nagestreefde mobiliteitsdoelstellingen.

Bij het vaststellen van eisen kan ook gedacht worden aan eisen voor in te zetten luchtvaartuigen. De eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het voorschrijven van turboprop- of straalmotoren, al naargelang de gevlogen afstand of de geschiktheid van het luchtvaartuig om te landen in specifieke omstandigheden. Ook daarbij is van belang dat de eisen stroken met eisen van objectiviteit en evenredigheid en voor de sector dus niet tot onnodige beperkingen leiden, maar gegeven de omstandigheden zo algemeen mogelijk blijven. De eisen mogen er bijvoorbeeld niet toe leiden dat specifieke luchtvaartmaatschappijen de facto arbitrair worden uitgesloten van het verrichten van diensten op de desbetreffende routes. In het pakket kunnen verder eisen gesteld worden voor bepaalde maximum ticketprijzen die het vervoer betaalbaar moeten houden voor de reizigers uit het te ontsluiten gebied.

In het algemeen zal het gaan om een basispakket waarbij luchtvaartmaatschappijen een basaal vervoerpakket kunnen aanbieden zonder levering van verdere diensten, zoals voor- en natransport en verblijfsaccommodatie (zogenaamd "seat-only" vervoer).

2.2.5 Consulteren luchtvaartmaatschappijen en eventueel aanbesteden openbaredienstverplichting

Nadat het pakket van eisen is vastgesteld, worden luchtvaartmaatschappijen geconsulteerd om te bezien of er interesse bestaat in het uitvoeren van de te bedienen routes volgens de vastgestelde eisen. Op basis van wat de markt in deze consultatie aangeeft kan worden gestuurd op de verdere invulling van de openbaredienstverplichting. Dat wil zeggen dat er gekozen kan worden voor een openbaredienstverplichting waarbij alle luchtvaartmaatschappijen die dat willen de route volgens in die openbaredienstverplichting vastgestelde normen kunnen bedienen of een openbaredienstverplichting waarbij één aanbieder de route met, dan wel zonder, financiële compensatie kan bedienen volgens vastgestelde normen. Hierbij is het van belang dat aan de hand van de uitkomsten van de marktconsultatie opgemaakt kan worden waar de interesse van de markt ligt. De interesse die luchtvaartmaatschappijen hebben in een van de opties is van belang om af te wegen hoe het vervolgtraject voor het opstellen van de openbaredienstverplichting succesvol ingevuld kan worden.

Wanneer de marktconsultatie uitwijst dat er enkel interesse is in een openbaredienstverplichting waarbij één aanbieder de route met financiële compensatie bedient volgens vastgestelde normen, zal de openbaredienstverplichting door middel van een aanbesteding worden gerealiseerd. Een aanbesteding heeft dan als doel om de financiële compensatie zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten om de vastgestelde normen te bereiken. De vorm van een eventuele aanbesteding moet in het proces voor het opstellen van de openbaredienstverplichting worden bepaald.

2.2.6 Internationale voorbeelden van verschijningsvormen van openbaredienstverplichtingen

Het instrument van openbaredienstverplichtingen wordt wereldwijd toegepast. De Verenigde Staten van Amerika kennen bijvoorbeeld de essentiële luchtdiensten⁸ en de Europese Unie regelt met Verordening (EU) 1008/2008 inzake de gemeenschappelijke exploitatie van luchtdiensten⁹ dat lidstaten openbaredienstverplichtingen kunnen opleggen aan luchtvaartmaatschappijen en luchthavens om de bereikbaarheid van (ultra)perifere gebieden te waarborgen. Dertien Europese landen leggen in dit kader 176 openbaredienstverplichtingen op¹⁰. Veel van deze openbaredienstverplichtingen gaan over een route van en naar een eiland. Op driekwart van de openbaredienstverplichtingen was in eerste instantie geen belangstelling voor het uitvoeren van een verbinding volgens de vastgestelde normen en werd de markttoegang vervolgens beperkt tot één aanbieder. Ook in de Caribische context zijn al openbaredienstverplichtingen in gebruik. Frankrijk kent openbaredienstverplichtingen voor luchtvervoer in en naar Guadeloupe en Guyana. Routes met een openbaredienstverplichting worden over het algemeen redelijk efficiënt bediend¹¹.

In sommige gevallen is de markttoegang niet beperkt tot één luchtvaartmaatschappij maar wordt de verbinding in de praktijk slechts uitgevoerd door één luchtvaartmaatschappij. Op andere routes is de markttoegang wel beperkt en is bovendien sprake van compensatie. Een voorbeeld is de route tussen Le Puy-en-Velay (Loudes) en Parijs. In 2018 betaalde de Franse staat 476.000 euro aan de uitvoerende luchtvaartmaatschappij, hetgeen neerkwam op 71,67 euro per passagier. Tussen Thessaloniki en Kalamata (Griekenland) was ook sprake van een openbaredienstverplichting waarbij de markttoegang was beperkt tot één luchtvaartmaatschappij. In dit geval was echter geen sprake van financiële compensatie. Kennelijk was het beperken van de markttoegang voldoende om de route efficiënt te bedienen. De EU-voorschriften voor de invoering van openbaredienstverplichtingen zijn niet van toepassing op de Caribische delen van het Koninkrijk. De voorschriften uit Verordening (EU) 1008/2008 hebben deels wel als voorbeeld gediend bij de opname van deze voorziening in het Multilaterale protocol.

De internationale verschijningsvormen van een openbaredienstverplichting zijn in de onderstaande tabel schematisch weergegeven.

Voorbeelden bestaande verschijningsvormen van een openbaredienstverplichting uit de EU

Voorbeelden openbaredienstverplichting	Toegang open	Toegang beperkt	Financiële compensatie
Cayenne – Maripasoula (Frans-Guyana)	ja	nee	nee
Thessaloniki – Kalamata (Griekenland)	nee	ja	nee
Le Puy-en-Velay – Parijs (Frankrijk)	nee	ja	ja

2.3 Openbaredienstverplichting en het Caribisch deel van Nederland

2.3.1 Noodzaak vaststelling openbaredienstverplichting Caribisch deel van Nederland

⁸ US Department of Transportation, 22 november 2017, *Essential Air Services*.

<https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>, geraadpleegd op 29 november 2022.

⁹ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PBEU 2008, L293).

¹⁰ Europese Commissie, 18 september 2019, PSO Inventory Table.

https://transport.ec.europa.eu/system/files/2019-09/pso_inventory_table.pdf, geraadpleegd op 29 november 2022.

¹¹ Christiaan Behrens en Koert van Buiren, 15 februari 2018. Een openbaredienstverplichting voor Caribisch luchttransport in ESB-jaargang 103 (4758).

De marktomvang voor luchttransport in het Caribisch deel van Nederland is dermate klein dat op sommige routes winstgevend exploitatie lastig mogelijk is. De operationele kosten van de luchtvaartmaatschappijen zoals kosten van vliegtuigen, brandstof en personeel en ook de luchthaven- en verkeersleiding kosten moeten verdeeld worden over een relatief klein aantal passagiers. De zogeheten “gegeneraliseerde reiskosten” (waarin naast de operationele kosten ook reistijd, ticketprijs, frequentie, wachttijd en reiscomfort worden meegewogen) zijn op die routes¹² hoog. Met het instrument van de openbaredienstverplichting kan worden gestuurd op de gegeneraliseerde reiskosten om zo de bereikbaarheid te borgen. Afhankelijk van de vervoersbehoefte in de desbetreffende gebieden kan het daarbij gaan om vliegroutes tussen Bonaire, Saba en of Sint Eustatius enerzijds en één of meerdere andere landen van het Caribisch Koninkrijk (Aruba, Curaçao of Sint Maarten), dan wel Nederland in Europa anderzijds.

De openbaredienstverplichting waartoe het wetsvoorstel de mogelijkheid kan gaan bieden is zodanig ingericht dat luchtvaartmaatschappijen uit alle landen van het Koninkrijk hun interesse kunnen tonen voor het bedienen van bepaalde specifieke routes volgens de vooraf vastgestelde normen die een minimumaanbod van geregelde luchtdiensten moeten gaan verzekeren die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, prijzen of minimumcapaciteit. Dat zijn per definitie meer luchtvaartmaatschappijen dan degenen die onder normale omstandigheden de verbinding binnen, naar en van Caribisch Nederland verzorgen. Met de optionele voorziening van een openbaredienstverplichting beoogt het Multilateraal protocol dan ook ruimte te laten voor een evenwichtige ontwikkeling van de concurrentie in het Caribisch Koninkrijk.

De onder het protocol aangewezen luchtvaartmaatschappijen moeten op grond van bestaande regelgeving overigens wel aan de geldende luchtvaartveiligheidseisen voldoen.

De instelling van een openbaredienstverplichting zou dus kunnen betekenen dat routes, die tot dusverre door slechts een enkele luchtvaartmaatschappij werden bediend, aantrekkelijk worden voor meerdere maatschappijen. Zo zijn op de route tussen Saba en Sint Maarten momenteel alleen luchtvaartuigen uit Sint Maarten operationeel en is het in beginsel mogelijk dat, mede afhankelijk van de geldende luchtvaartveiligheidsvereisten, ook andere luchtvaartmaatschappijen betrokken worden om deze route te bedienen.

De Minister van IenW is bij de vaststelling van de openbaredienstverplichting aan een aantal eisen gebonden. Zo zal de Minister bij het beoordelen van het nut, de noodzaak en toereikendheid van de voorziening moeten nagaan of het opleggen van de verplichting evenredig is ten opzichte van de economische ontwikkeling van het gebied dat (beter) ontsloten moet worden. Ook zal moeten worden beoordeeld of de vervoersbehoeften van het gebied kunnen worden ingevuld door alternatieve vervoersmogelijkheden. Aangezien het Caribisch deel van Nederland uit eilanden bestaat zal het daarbij met name gaan om alternatieve vervoersmogelijkheden door zeevervoer en de vraag of deze een volwaardig alternatief kunnen bieden. Bij de beoordeling moeten verder algemene beginselen van behoorlijk bestuur als transparantie en non-discriminatie in acht worden genomen.

2.3.2 Vervoersbehoeften Caribisch deel Nederland

Alvorens daadwerkelijk over te gaan tot het instellen van een openbaredienstverplichting zal de Minister van IenW de vervoersbehoefte op een bepaalde weinig bediende route naar een te ontsluiten gebied moeten analyseren en vaststellen. Daarbij zal gekeken worden naar de behoefte in relatie tot onder meer de vluchtfrequentie, minimumcapaciteit, en maximumtariefhoogte. Voor het vaststellen van de vervoersbehoefte is van belang de mate waarin de luchtverbindingen naar het Caribisch deel van

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31936 en 35420, nr. 896.

Nederland bepalend zijn voor de sociale en economische ontwikkeling van deze gebieden. De Minister van IenW moet daartoe afstemmen met belanghebbende partijen. Daarbij is tevens relevant dat de rijksoverheid regelmatig met de openbare lichamen van Caribisch Nederland overlegt over de vervoersbehoeften.

Het liberale marktmechanisme voor het luchtvervoer zoals primair voorzien in het Multilateraal protocol is moeilijk in staat om met name Saba en Sint Eustatius te ontsluiten op een wijze die recht doet aan het vitale belang dat deze verbinding heeft voor de sociale en economische ontwikkeling van deze eilanden¹³.

Voor het bepalen van de vervoerbehoefte in het Caribisch deel van Nederland zal het van belang zijn vast te stellen in hoeverre sociaal, maatschappelijke en economische factoren op het gebied van educatie, medische omstandigheden, emancipatie en politieke ontwikkeling, beschikbaarheid van essentiële producten en diensten, toerisme, arbeid, cultuur, relaties met familie en vrienden in dit deel van Nederland een afhankelijkheid van luchtvervoersvoorzieningen laten zien.

De routes tussen de eilanden van het Caribische deel van het Koninkrijk zijn momenteel het schaarsst bediend tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Op de eilanden Saba en Sint Eustatius wonen respectievelijk slechts 1800 en 3200 mensen, waardoor afhankelijkheid van het grotere Sint Maarten bestaat voor zorg, onderwijs, rechtspraak, notarisdiensten, consumptie en werk. Gelet op de historische ontwikkeling van deze eilanden strekken bovendien familiale en vriendschapsrelaties zich uit over de archipel.

Zo zijn op het gebied van educatie niet alle opleidingen in de Caribische delen van Nederland beschikbaar en moeten eilandbewoners niet zelden insulair reizen om buiten hun woonplaats een opleiding te kunnen volgen. Ook op het gebied van gezondheid moeten bewoners van de gebieden regelmatig reizen voor het gebruik van noodzakelijke medische diensten. Gebieden van arbeid, toerisme en cultuur laten door mobiliteit belemmeringen eveneens beperkingen zien in de mogelijkheid gebruik te maken van essentiële voorzieningen en het ontwikkelen daarvan.

De Minister van IenW zal voor een daadwerkelijk besluit over het instellen van een openbardienstverplichting deze diverse factoren moeten wegen en de mate van afhankelijkheid van luchtdiensten of van andere vervoersmodaliteiten, moeten vaststellen.

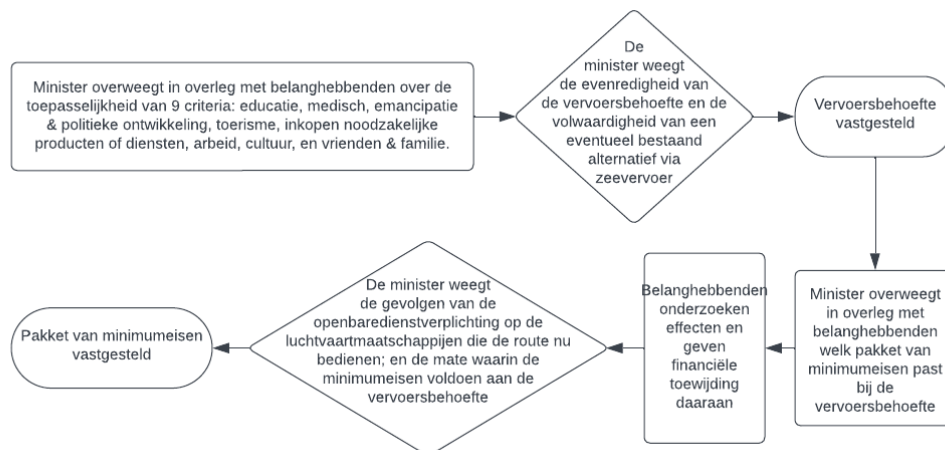
2.3.3 Eisen openbardienstverplichting Caribisch deel van Nederland

Aan de hand van een door de Minister van IenW geanalyseerde en vastgestelde vervoersbehoefte zullen vervolgens de eisen worden vastgesteld die moeten gelden op routes waarvoor de openbardienstverplichting zal moeten gaan gelden. De eisen zullen hoofdzakelijk betrekking hebben op continuïteit, regelmaat, prijzen en minimumcapaciteit op aan te bieden vervoersroutes.

Van luchtvaartmaatschappijen die binnen de openbardienstverplichting vervoer willen aanbieden kan bijvoorbeeld worden geëist dat ten minste een bepaald aantal retourvluchten per week worden verzorgd met vastgestelde maximum ticketprijzen voor de consument en waarbij wordt gegarandeerd dat slechts een beperkt percentage van de vluchten zal worden geannuleerd.

De operationalisering van de vervoersbehoefte en het pakket van eisen wordt hieronder schematisch weergegeven:

¹³ Kamerstuknummer 31 936, nrs. 896 en 1082



Figuur 1: Vaststellen van de vervoersbehoefte en het pakket van eisen

2.3.4 Consulteren openbaredienstverplichting Caribisch deel van Nederland

Onder de openbaredienstverplichting zullen luchtvaartmaatschappijen hun belangstelling kenbaar kunnen maken voor het uitvoeren daarvan. Op grond van het Multilateraal protocol gaat het daarbij om alle luchtvaartmaatschappijen die in de landen van het Koninkrijk hun hoofdvestiging hebben, dan wel in hoofdzaak in beheer en eigendom zijn van onderdanen uit die landen. Nadat het pakket van eisen is vastgesteld, zal de Minister van IenW daarom deze protocolmaatschappijen consulteren om te bezien of er interesse bestaat in het uitvoeren van deze route volgens de vastgestelde normen. De consultatie kan er bijvoorbeeld toe leiden dat twee luchtvaartmaatschappijen interesse uiten in het bedienen van de in de openbaredienstverplichting op te nemen route waarbij beide partijen een deel van de bediening op zich kunnen nemen, in het kader waarvan elke partij een bepaald aantal zitplaatsen op zich neemt en de partijen gezamenlijk minstens een bepaald aantal retourvluchten per week verzorgen voor de vastgestelde maximumprijzen en andere in het pakket van eisen vastgestelde voorwaarden. -

2.3.5 Openbaredienstverplichting Caribisch Nederland zonder beperking markttoegang

Wanneer in de marktconsultatie bij de protocolmaatschappijen voldoende belangstelling blijkt te bestaan voor het exploiteren van een route, kan de Minister van IenW een openbaredienstverplichting vaststellen voor de route, zonder de markttoegang te beperken. Dit geschiedt bij ministeriële regeling. In de regeling wordt het minimumaanbod aangegeven dat op de route geboden moet worden. Daarbij zal ook worden geregeld dat de luchtvaartmaatschappijen die de route gaan bedienen zullen moeten rapporteren hoe wordt voldaan aan de bij de regeling vast te stellen normen. De luchtvaartmaatschappijen kunnen in principe op elk gewenst moment toetreden of uittreden uit deze openbaredienstverplichting. Daarbij is het wel belangrijk dat aan de eisen uit de openbaredienstverplichting voldaan blijft worden. Wanneer dat door het uitblijven van voldoende deelname door luchtvaartmaatschappijen in gevaar komt zal de openbaredienstverplichting komen te vervallen. Dit gebeurt wanneer het in de openbaredienstverplichting opgenomen pakket van eisen op het gebied van continuïteit, regelmaat, de prijzen of minimumcapaciteit gedurende een maand niet wordt gehaald.

2.3.6 Beperking openbaredienstverplichting Caribisch Nederland tot een enkele aanbieder

Wanneer in de marktconsultatie geen of onvoldoende mogelijkheden blijken, om de route door meerdere partijen te doen bedienen kan de Minister van IenW in een vast te stellen ministeriële regeling besluiten de

bediening van de route tot één luchtvaartmaatschappij te beperken. Voor de uitvoering van het besluit moet een aanbesteding worden gestart. Bij een aanbesteding wordt de markttoegang altijd tot één aanbieder beperkt. De aanbesteding dient zodanig ingevuld te worden dat het doel (verbetering vervoersbehoefte) zo efficiënt en effectief mogelijk wordt behaald. Hierbij kan de Minister van IenW zelf bepalen hoe dit het beste bereikt kan worden door de aanbesteding in te vullen op de best passende manier. De uitkomsten van de marktconsultatie dienen als leidraad voor de invulling van de aanbesteding te geven. Zo kan uit de marktconsultatie blijken dat er bijvoorbeeld voor gekozen kan worden om zonder vergoeding aan te besteden, met hetzelfde pakket van eisen dat in de marktconsultatie was vastgesteld.

Echter, uit de marktconsultatie kan ook blijken dat de kans op geldige inschrijvingen zonder vergoeding met hetzelfde pakket aan eisen laag is. In dit geval zou de aanbesteding de vorm kunnen krijgen waarbij er zonder vergoeding met een ander pakket van eisen de markt wordt opgegaan. Daarnaast kan ook hetzelfde pakket van eisen met een vergoeding voor het uitvoeren van dit pakket worden aanbesteed. Er zijn twee manieren om de financiële compensatie te structureren. Enerzijds kan de overheid aan luchtvaartmaatschappijen vragen om op basis van het vastgestelde pakket van eisen een *lumpsum* bedrag te bieden dat de luchtvaartmaatschappij denkt nodig te hebben om aan die eisen te voldoen. Voordeel daarvan, is dat de uitkomst van de aanbesteding het meest efficiënt is voor het bedrag dat beschikbaar is voor de aanbesteding en dat het eenvoudig te organiseren is voor de aanbestedende dienst. Een nadeel is dat het weinig prikkels biedt om bijvoorbeeld een additionele vraag te bedienen. De Minister van IenW moet dan vrij precies kunnen inschatten wat de vervoersbehoefte is. De andere optie is dat de Minister aan luchtvaartmaatschappijen vraagt om op basis van het vastgestelde pakket aan eisen te bieden op een financiële compensatie per reiziger of per stoelcapaciteit. Het voordeel hiervan is, dat de luchtvaartmaatschappij wordt gestimuleerd om ook een eventuele extra vraag te bedienen.

3. Verhouding tot hoger recht

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet met name in de uitvoering van artikel 7 uit het Multilateraal protocol. Het Multilateraal protocol is tussen de landen van het Koninkrijk tot stand gekomen in het kader van de artikelen 37 en 38 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het protocol is in dat kader een samenwerkingsregeling onder het Statuut dat de bevoegdheidsverdeling binnen het Koninkrijk regelt.

Op grond van artikel 38 van het Statuut gelden diverse samenwerkingsregelingen waarin de vier landen van het Koninkrijk op uiteenlopende gebieden (gezondheidszorg, economie, handhavingstaken) afspraken hebben gemaakt over de invulling van de onderscheiden taken die de landen op de gebieden hebben. Met de sluiting van het Multilateraal protocol is dat dus ook gebeurd op het gebied van luchtvaart. Op grond van het Statuut zijn de landen van het Koninkrijk zelf verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van luchtvaartzaken. In dat kader bepalen ze in beginsel zelf hoe bijvoorbeeld de luchtvaartveiligheid binnen de eigen grenzen moet worden gewaarborgd en welk luchtvervoer tot het eigen gebied kan worden toegelaten. Het Multilateraal protocol bevat met name afspraken over de onderlinge regeling van het luchtvervoer tussen de Koninkrijk landen.

Het Multilateraal protocol heeft in die zin bepalingen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen van de bilaterale luchtvaartovereenkomsten die internationaal tussen soevereine staten worden gesloten op het gebied van de internationale burgerluchtvaart. Het Multilateraal protocol is echter geen verdrag dat internationaal verkeer regelt maar ziet uitsluitend op het luchtvervoer binnen het Koninkrijk.

Zo bevat deze samenwerkingsregeling ter bevordering van het luchtvervoer tussen, van en naar de Caribische delen van het Koninkrijk afspraken over de landingsrechten die de landen elkaar over en weer toekennen voor het uitoefenen van luchtvervoer door luchtvaartmaatschappijen die door deze landen zijn aangewezen. In de nationale wetgeving van de landen zijn voorzieningen opgenomen voor de aanwijzing van deze protocolmaatschappijen die gebruik kunnen maken van de afspraken uit het Multilateraal

protocol. Zo bevatten landsbesluiten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten eigen grondslagen voor de aanwijzing van hun luchtvaartmaatschappijen. De aanwijzende vergunning voor luchtvaartmaatschappijen die in Nederland in Europa zijn gevestigd is gebaseerd op de Luchtvaartwet, terwijl de Luchtvaartwet BES een grondslag bevat voor de aanwijzing van op de BES gevestigde maatschappijen. Voor de voorziening voor een openbaredienstverplichting wordt nu in de Luchtvaartwet BES een grondslag worden opgenomen. Deze wet ziet uitsluitend op het Caribische deel van Nederland.

Omdat de openbaredienstverplichting uit artikel 7 van het Multilateraal protocol afwijkt van het liberale regime waarmee de luchtvaartmaatschappijen op grond van dat protocol vervoer plegen, hebben de vier landen van het Koninkrijk afgesproken om elkaar bij het toepassen van deze voorziening goed te informeren over de toepassing van het instrument. Ook in vergelijkbare Europese regelgeving wordt een dergelijke informatieverstrekking geregeld door notificatieverplichtingen aan de Europese Commissie. Op grond van het protocol moet de partij die voor het vaststellen van een openbaredienstverplichting kiest de andere landen van het Koninkrijk daarvan op de hoogte stellen. Een dergelijke notificatie is met name noodzakelijk omdat luchtvaartmaatschappijen uit alle landen van het Koninkrijk in principe in aanmerking kunnen komen voor deelname aan de openbare dienstverplichting. Het gaat daarbij om luchtvaartmaatschappijen die onder het Multilateraal protocol zijn aangewezen om gebruik te maken van de verkeersrechten uit het protocol. Op grond van het protocol is elk land zelf verantwoordelijk om te bepalen of de eigen luchtvaartmaatschappijen onder het protocol kunnen vliegen. Ze geven hiervoor eigen vergunningen af. Elk land is daarbij ook verantwoordelijk voor het toezicht op dergelijke aanwijzingsvergunningen. Het gaat hierbij uitsluitend om de vergunning om verkeersrechten uit te oefenen. Een voorvereiste om voor de openbare dienstverplichting in aanmerking te komen is dat een luchtvaartmaatschappij door het eigen land is aangewezen om verkeersrechten uit het protocol te mogen gebruiken. Wanneer een protocolpartij besluit een openbare dienstverplichting vast te stellen is het daarom van belang dat andere landen daarover worden geïnformeerd. Hun luchtvaartmaatschappijen krijgen immers de mogelijkheid deel te nemen aan een openbare dienstverplichting uit een ander land.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt ter uitvoering van het Multilateraal protocol de Luchtvaartwet BES. De Luchtvaartwet BES regelt in hoofdstuk III de uitvoering van luchtvervoer in het Caribisch deel van Nederland. Dit hoofdstuk bevat onder meer voorzieningen voor het verstrekken van vervoersrechten aan luchtvaartmaatschappijen voor het uitvoeren van luchtvervoer. De voorziening tot het vaststellen van een openbaredienstverplichting wordt in dit hoofdstuk opgenomen als bijzondere voorziening die de uitvoering van vervoersrechten nader invult.

De wijziging van de Luchtvaartwet BES heeft in beginsel geen gevolgen voor andere nationale regelgeving van toepassing in Nederland. Naast Verordening (EU) 1008/2008 wordt het luchtvervoer in het Europese deel van Nederland geregeld door de Luchtvaartwet die onder meer een vergunningplicht voorschrijft voor het uitvoeren van luchtvervoer door luchtvaartmaatschappijen in, uit of over Nederland. De bepalingen van deze wet zijn echter evenmin van toepassing in het Caribisch deel van Nederland dat gelet op het voorgaande een eigen voorziening voor de regulering van luchtvervoer kent. In het Caribisch deel van Nederland zijn wel de hoofdstukken 2 tot en met 4 en delen van de hoofdstukken 5 en 11 van de Wet luchtvaart van toepassing. Het gaat daarbij echter in hoofdzaak om luchtvaartveiligheidsvoorschriften. De bepalingen van hoofdstuk 11 betreffen toezicht en strafrechtelijke handhaving. Het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Luchtvaartwet BES laat de desbetreffende bepalingen uit de Wet luchtvaart onverlet.

De Awb is gelet op artikel 3, eerste en tweede lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in het algemeen niet van toepassing op het uitoefenen van luchtvervoersbevoegdheden door de Minister van IenW in Caribisch Nederland. In het onderhavige wetsvoorstel is er echter voor

gekozen de bepalingen van de Awb, die betrekking hebben op de toepassing van bestuursdwang, van overeenkomstige toepassing te verklaren op de toepassing van dit instrument krachtens de Luchtvaartwet BES. De Luchtvaartwet BES voorziet reeds in de toepassing van dit instrument maar bevatte niet de uitgebreide algemene en procedurele voorzieningen die de Awb met betrekking tot deze herstelsanctie biedt. Zo wordt in de Luchtvaartwet BES in een enkele bepaling volstaan met een omschrijving van de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen en daarbij ministeriële regeling ambtenaren voor aan te wijzen¹⁴. Hoofdstuk 5, titel 5.3, van de Awb biedt de handhaver echter diverse middelen bij de toepassing van deze sanctie, biedt belanghebbenden de mogelijkheid een verzoek daartoe te doen en geeft bijvoorbeeld expliciet aan dat het bestuursorgaan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen. Met de aanpassing wordt voor de hele Luchtvaartwet BES in een volwaardige toepassing van de bestuurlijke sanctie voorzien.

Overigens is hoofdstuk 5, titel 5.3, van de Awb reeds van overeenkomstige toepassing verklaard op de bestuursrechtelijke handhaving van voorzieningen die in verband met de beveiliging van de burgerluchtvaart in de Luchtvaartwet BES zijn opgenomen. Het gaat daarbij echter uitsluitend om bevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid.

Met het oog op de invoering van de bestuurlijke boete ter handhaving van de openbardienstverplichting is er in dit wetsvoorstel verder voor gekozen hoofdstuk 5, titel 5.4 van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. De sanctie en de van overeenkomstige toepassing van de diverse algemene en procedurele voorzieningen uit de Awb gelden alleen bij de handhaving van openbardienstverplichtingen.

Het wetsvoorstel voorziet ook in een aanbestedingsverplichting wanneer ervoor wordt gekozen de openbardienstverplichting door een enkele luchtvaartmaatschappij uit te laten voeren. Het wetsvoorstel voorziet daarvoor in een procedure die bij het toepassen van een openbardienstverplichting in het Multilateraal protocol is afgesproken. Het Europese aanbestedingsrecht is niet van toepassing op overheidsopdrachten die in het Caribisch deel van Nederland worden uitgevoerd en die een “zuiver lokaal karakter” hebben. Dit is het geval indien (i) vaststaat dat het interstatelijk handelsverkeer tussen de Europese lidstaten door het onderhands verstrekken van de overheidsopdracht niet wordt belemmerd en (ii) er geen duidelijk grensoverschrijdend belang aanwezig is.

Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, het bevorderen van de connectiviteit op routes die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling gebieden in het Caribisch deel van Nederland, zal in het onderhavige geval in het algemeen geen sprake zijn van verstoring van het handelsverkeer met andere Europese lidstaten.

5. Gevolgen

De voorgestelde wetswijziging biedt een oplossing voor de onder punt 2.1 genoemde problematiek en moet er voor het Caribisch deel van Nederland voor gaan zorgen dat wordt voorzien in een instrument waarmee de connectiviteit zodanig wordt bevorderd dat voor dat gebied essentiële routes kunnen worden ontsloten en een bijdrage wordt geleverd aan de sociaaleconomische ontwikkeling daarvan.

In de ministeriële regeling waarvoor dit wetsvoorstel de wettelijke basis regelt zal na weging van de daarvoor relevante factoren, zoals de concrete vervoerbehoefte van te ontsluiten gebieden en de vraag of en in hoeverre ook alternatieve vervoermodaliteiten voorhanden zijn, worden besloten waar en wanneer het instrument ook daadwerkelijk kan worden ingezet.

5.1 Financiële gevolgen

Administratieve lasten zijn kosten die het bedrijfsleven draagt om te voldoen aan verplichtingen die uit de wet voortvloeien. Dit wetsvoorstel brengt geen administratieve lasten met zich mee. Wanneer op grond

¹⁴ Artikel 62, eerste lid, Luchtvaartwet BES en Besluit aanwijzing toezichthouders luchtvaart

van het wetsvoorstel bij ministeriële regeling daadwerkelijk tot de inzet van een openbaredienstverplichting wordt besloten, brengt dat wel administratieve lasten en nalevingskosten met zich mee, zoals hieronder staat aangegeven.

Indien de Minister van IenW een openbaredienstverplichting wil instellen, zullen luchtvaartmaatschappijen moeten besluiten of zij geïnteresseerd zijn in het bedienen van een daarbij betrokken route volgens de beoogde normen. Daartoe moeten zij informatie inwinnen en doorrekenen. Als de overheid besluit de openbare dienstverplichting tot een enkele partij te beperken, moet bovendien informatie worden verzameld en gepresenteerd in een aanbestedingstraject. De kosten voor deelname aan een aanbestedingstraject bedragen circa 1% van de totale kosten van de exploitatie van de betreffende vliegroute¹⁵. Gelet op een geschatte omzet van 1.900.000 euro op dunne vliegroutes met een passagiersaantal van ongeveer 15.000 gaat dat om 19.000 euro. Een deel van deze werkzaamheden om te komen tot een bieding behoren tot de normale bedrijfsvoering van een luchtvaartmaatschappij.

Als een luchtvaartmaatschappij die nu wel op een route vliegt, de aanbesteding voor een openbaredienstverplichting verliest en dus niet meer op de route mag vliegen, dan leidt dit tot transitiekosten en onzekerheid voor die luchtvaartmaatschappij. Vaste kosten, zoals vliegtuigen, verzekeringscontracten en huur van kantoorruimte hebben dikwijls een jaarlijks karakter. Dat geldt ook voor personeelscontracten. Echter is andere inzet van personeel en kapitaal wel mogelijk.

5.2 Gevolgen voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel biedt de regering een instrument om de bereikbaarheid van Caribisch Nederland te borgen en heeft geen rechtstreekse gevolgen voor burgers en de luchtvaartsector. De daadwerkelijke inzet van de openbaredienstverplichting en de daaraan verbonden voorwaarden zullen te zijner tijd wel leiden tot gevolgen voor burgers en de luchtvaartsector. Zo kan inzet van het instrument leiden tot een andere dienstregeling, andere frequenties, andere prijzen en minder uitval.

Voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens kan de openbaredienstverplichting krachtens het wetsvoorstel bovendien betekenen dat de overheid de vrije markt voor luchtvervoer binnen het Koninkrijk der Nederlanden kan beperken ter bevordering van de sociale en economische ontwikkeling van Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

6. Uitvoering en handhaving

De uitvoering van de op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen bepalingen vindt primair plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. De voorbereiding van de openbaredienstverplichting bestaat onder meer uit het onderzoeken van de noodzaak om een dergelijke verplichting in te stellen en het ontwikkelen van vereisten waaraan de deelnemers aan de openbare dienstverplichting moeten voldoen. De uitvoering ziet ook op het doorlopen van een aanbestedingsprocedure voor gevallen waarin ervoor wordt gekozen om de openbaredienstverplichting slechts door één luchtvaartmaatschappij uit te laten voeren. De diverse onderdelen van het aanbestedingsproces zullen door het Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme zaken van het ministerie worden voorbereid en uitgevoerd.

Voor de handhaving van de openbaredienstverplichtingen regelt het onderhavige wetsvoorstel dat deze door middel van bestuursdwang en door middel van bestuurlijke boete kan plaatsvinden.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die ook krachtens de Luchtvaartwet BES als toezichthouder is aangewezen, zal erop toezien dat luchtvaartmaatschappijen voldoen aan de vastgestelde normen. Als de deelname aan de openbaredienstverplichting is beperkt tot één aanbieder, zal de ILT er bovendien op toezien dat alleen die protocolmaatschappij deze route uitvoert. De ILT kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom opleggen om verder overtreden te voorkomen en ook overgaan tot het opleggen van een

¹⁵ S. Hardeman, oktober 2014, *Transactiekosten en aanbesteden*. Economisch Instituut voor de bouw, <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/transactiekostenaanbesteden.pdf>

bestuurlijke boete in het geval de voorwaarden van een openbardienstverplichting worden geschonden. De ILT is overigens niet verantwoordelijk voor de uitvoering van het hiervoor bedoelde aanbestedingstraject dat doorlopen moet worden wanneer ervoor wordt gekozen om de openbare dienstverplichting slechts door één luchtvaartmaatschappij uit te laten voeren. De ILT is verantwoordelijk voor de handhaving van de vereisten waaraan luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen om een openbardienstverplichting uit te kunnen voeren. Deze eisen gelden ook voor luchtvaartmaatschappijen die in het kader van een aanbestedingstraject zijn geselecteerd. Ook een dergelijke maatschappij zal aan de eisen moeten voldoen. Het gaat daarbij om de eisen die op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel bij ministeriële regeling worden vastgesteld ten aanzien van de openbardienstverplichting. De ministeriële regeling zal tot stand komen wanneer daadwerkelijk voor instelling van een openbardienstverplichting zal worden gekozen.

De door de ILT op te leggen last onder bestuursdwang dan wel bestuurlijke boete kan aanleiding zijn, na de bezwaarfase, beroep hiertegen in te dienen bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Naar verwachting zal deze situatie zich slechts incidenteel voordoen. Dit wetsvoorstel zal daarom naar verwachting nauwelijks gevolgen hebben voor de belasting van de rechterlijke macht. Het toezicht op de naleving van een openbare dienstverplichting is een relatief nieuwe taak voor de ILT. De dekking van de daarmee gemoeide financiële lasten zal met name noodzakelijk zijn wanneer daadwerkelijk tot de instelling van een openbardienstverplichting wordt besloten. Voor de onderhavige wetswijziging is dit niet van toepassing.

7. Evaluatie

Voorgesteld wordt dat steeds zeven jaar nadat een ministeriële regeling waarin een openbaredienstverplichting zal worden opgenomen is vastgesteld van de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan verslag zal worden gedaan aan de Staten-Generaal.

Wat betreft de termijn wordt afgeweken van de gebruikelijke vijfjaarlijkse termijn voor evaluaties. Daarbij is rekening gehouden met de langjarige termijn van vijf jaar die met name geldt wanneer de uitvoering van de openbaredienstverplichting tot een enkele partij is beperkt.

8. Advies en consultatie

Internetconsultatie en ATR

In de periode van 13 juni tot en met 26 juli 2024 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden over het wetsvoorstel. Er zijn in totaal zes reacties ingediend. Bovendien zijn de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten formeel geconsulteerd over het wetsvoorstel.

De reacties op de internetconsultatie waren overwegend positief, met een aantal kanttekeningen. Er werd benadrukt dat hoge vliegtarieven, vooral op de Bovenwindse eilanden, het reizen bemoeilijken en het toerisme schaden. Er werd voorgesteld om luchtvervoer op de BES-eilanden als openbaar vervoer te subsidiëren. Daarnaast werd opgemerkt dat het wetsvoorstel zich te beperkt richt op verbindingen tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius en niet alle regionale toegangsproblemen oplost. Verder waren er suggestie voor subsidies, lagere luchthavengelden en meer samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen. Ook werd er gepleit voor verduurzaming van de luchtvaart en economische stimulansen voor groene technologieën.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over de regeldrukeffecten van wet- en regelgeving. Het onderhavige voorstel is dan ook ter advisering aangeboden aan de ATR. De ATR heeft besloten geen formeel advies te brengen op dit voorstel.

HUF-toets

De ILT houdt toezicht op de naleving van de openbaredienstverplichting door luchtvaartmaatschappijen. In dit verband is het wetsvoorstel aan de Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de bepalingen uit het voorstel. Naar aanleiding van de opmerkingen van de ILT wordt het volgende opgemerkt. In de HUF-toets stelt de ILT voor te bezien of een andere partij niet beter toegerust is op het toezien op de openbaredienstverplichting omdat de ILT geen expertise of ervaring heeft met dit type markttoezicht en de benodigde (sociaal-) economische expertise speciaal zou moeten worden aangetrokken. Naar aanleiding van deze opmerking van de ILT is uitgelegd dat de openbaredienstverplichting vooral een verbijzondering is van taken die samenhangen met de verstrekking van verkeersrechten aan luchtvaartmaatschappijen. De taken die daarmee zijn gemoeid liggen primair bij het Ministerie van IenW en kunnen niet bij een andere dienst worden belegd. In de HUF-toets uit de ILT verder zorgen over de uitvoerbaarheid van het toezicht op de openbaredienstverplichting doordat onduidelijk is of de handhaving door de ILT moet gaan zien op de naleving van afspraken uit een aanbestedingstraject. Naar aanleiding hiervan is in deze toelichting verduidelijkt dat de handhaving door de ILT niet ziet op het aanbestedingstraject maar op de naleving van de normen uit ministeriele regeling die het kader voor de openbaredienstverplichting zal aangeven. In de HUF-toets is verder gewezen op het ontbreken van de vastgestelde normen in het wetsvoorstel. Ook ten aanzien hiervan is uitgelegd dat de concrete normering aan de hand van de omstandigheden van het geval zal plaatsvinden wanneer daadwerkelijk voor het instellen van een openbaredienstverplichting wordt besloten. De daartoe vast te stellen ministeriele regeling zal te zijner tijd ook voor een HUF-toets worden voorgelegd. Ook op dit punt is de toelichting verhelderd. Naar aanleiding van opmerkingen van de ILT is verder benadrukt dat het wetsvoorstel primair ziet op de uitvoering van het Multilateraal protocol tussen

de landen van het Koninkrijk dat voor het Caribisch deel daarvan is gesloten en daarmee uitsluitend betrekking heeft op de luchtvaartmaatschappijen die daaronder zijn aangewezen. De verwijzing in het Multilateraal protocol naar de Minister van IenW als luchtvaartautoriteit heeft geen betrekking op interne afspraken over de positie van de ILT als Luchtvaartautoriteit. In de toelichting is verhelderd dat overeenkomstig het Multilateraal protocol informatie-uitwisseling met andere Koninkrijk landen zal plaatsvinden. Tot slot is naar aanleiding van de HUF-toets in de toelichting onderstreept dat het wetsvoorstel financiële investeringen van de ILT vergt vanwege het ontbreken van ervaring met het onderwerp.

9. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt dit wetsvoorstel bij Koninklijk Besluit in werking te laten treden waarbij de mogelijkheid is opengelaten dit voor verschillende onderdelen verschillend te doen zijn. De streefdatum voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 oktober 2026.

ARTIKELGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1, eerste lid)

Met onderdeel A wordt in de Luchtvaartwet BES een aantal relevante definitiebepalingen ingevoegd. Ten eerste voorziet de wijziging in een definitiebepaling voor het op 22 augustus 2011, te Oranjestad tussen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten tot stand gekomen Multilateraal protocol inzake de liberalisering van luchtvervoer (hierna Multilateraal protocol). Het Multilateraal protocol geldt als samenwerkingsregeling als bedoeld in de artikelen 37 en 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en biedt een grondslag voor het regelen van een openbardienstverplichting. In het onderhavige wetsvoorstel wordt naar het Multilateraal protocol verwezen.

De definitiebepalingen van de Luchtvaartwet BES worden verder uitgebreid met een beschrijving van het begrip openbardienstverplichting. De gevallen waarin een dergelijke verplichting kan worden opgelegd worden nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 10 van de Wet luchtvaart BES. In dat kader wordt deze verplichting onder meer aangeduid als prestatie tot het leveren van geregeld openbaarvervoer op een weinig geëxploiteerde route tussen luchthavens op de openbare lichamen of tussen luchthavens op de openbare lichamen en een andere luchthaven binnen het Koninkrijk. Voor de begripsomschrijving is aansluiting gezocht bij de wijze waarop deze voorziening in het Multilateraal protocol is omschreven.

Onderdeel B, (Afdeling 2, artikelen 10 tot en met 10i)

Artikel 10

In een nieuw voorgesteld artikel 10 krijgt de Minister van IenW de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een openbardienstverplichting vast te stellen ten aanzien van een daarbij aan te wijzen route. Het tweede lid van het artikel noemt een aantal voorwaarden waaronder de Minister de voorziening mag toepassen. Zo moet sprake zijn van een noodzaak om een minimumaanbod van geregelde diensten te waarborgen. Daarbij moet voldaan worden aan normen van continuïteit, regelmaat, prijzen en minimumcapaciteit. Verder moet de vaststelling transparant gebeuren en mag geen sprake zijn van discriminatie. Met het oog op de in het Multilateraal protocol gemaakte afspraken moet de Minister van IenW blijkens het vierde lid bovendien de andere daarbij betrokken landen raadplegen wanneer hij gebruik wil maken van de mogelijkheid om een openbardienstverplichting op te leggen. Dit is ook van belang aangezien elk land zelf verantwoordelijk is voor de aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen die op grond

van het protocol vervoer mogen plegen. Dat is een voorvereiste om voor de openbare dienstverplichting in aanmerking te komen.

Artikel 10a

Artikel 10a bepaalt aan de hand van welke normen de Minister van IenW de vaststelling van een openbaredienstverplichting moet voorbereiden. Het artikel verwijst expliciet naar vereisten van evenredigheid waarbij er een balans moet zijn met de economische behoeften van het te ontsluiten gebied. De aanwezigheid van alternatieve vervoersmodaliteiten, meer specifiek zeevervoer is eveneens een afweging die door de Minister meegenomen moet worden. Bij de afweging moet de Minister van IenW voorts aandacht besteden aan de beprijzing van de te betalen gebruikerstarieven en andere voorwaarden die het gebruik van de vliegverbinding verbonden worden voor gebruikers. Ook moet de Minister van IenW nagaan wat het gezamenlijk effect kan zijn van meerdere luchtvaartmaatschappijen die naar aanleiding van de instelling van de openbaredienstverplichting diensten beogen te verlenen.

Artikel 10b

Het nieuwe artikel 10b geeft nader aan dat luchtvaartmaatschappijen op een route waarop een openbaredienstverplichting is ingesteld luchtdiensten kunnen bieden mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Op grond van het artikel kunnen luchtvaartmaatschappijen in een dergelijk geval basale diensten aanbieden die op de desbetreffende route een minimumaanbod moeten verzekeren. De luchtvaartmaatschappijen die van deze voorziening gebruik kunnen maken zijn luchtvaartmaatschappijen die door de partijen bij het Multilateraal protocol zijn aangewezen om gebruik te maken van de vervoersrechten die in het protocol zijn afgesproken. Het gaat daarbij met name om de zogenaamde landingsrechten waarmee deze luchtvaartmaatschappijen op routes van, naar en uit het Caribisch Koninkrijk kunnen vliegen. Elk land verstrekt daartoe op grond van de eigen nationale regelgeving vergunningen aan bij hen gevestigde ondernemingen die daarmee voor de andere partijen bij het Multilateraal protocol als aangewezen luchtvaartmaatschappij gelden die van de rechten uit het protocol gebruik kunnen maken. Deze protocolmaatschappijen komen daarmee ook in aanmerking voor het uitvoeren van de vast te stellen openbaredienstverplichtingen. Dit betekent dat in beginsel luchtvaartmaatschappijen uit alle landen van het Koninkrijk op de desbetreffende route voorzieningen kunnen bieden. De diensten die worden uitgevoerd gelden ondanks het aangepaste karakter daarvan als geregeld openbaar luchtvervoer.

Artikel 10c

Het nieuwe artikel 10c houdt expliciet rekening met de afwezigheid van een volwaardige alternatieve vervoersmodaliteit. In dat kader bepaalt het artikel dat bij het ontbreken van een ononderbroken dienst voor zeevervoer van luchtvaartmaatschappijen die de route willen exploiteren gevraagd kan worden te garanderen dat de desbetreffende route gedurende een bepaalde periode geëxploiteerd zal worden.

Artikel 10d

Het Multilateraal protocol gaat primair uit van een liberaal regime waarbij het commercieel aanbieden van luchtvaartdiensten hoofdzakelijk door het vrije marktmechanisme wordt bepaald. De mogelijkheid van een openbaredienstverplichting doorbreekt dit uitgangspunt om redenen van algemeen belang. Desalniettemin is in het kader van het Multilateraal protocol afgesproken dat landen die voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen kiezen de duur daarvan moeten begrenzen. Met het oog daarop bepaalt artikel 10d dat de voorziening eindigt wanneer gedurende een maand geen exploitatie op de desbetreffende route heeft plaatsgevonden. Dit vereiste geldt niet wanneer de exploitatie vanwege onvoorziene omstandigheden uitblijft. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het optreden van maatschappelijk ontwrichtende omstandigheden zoals de Covid-19 pandemie. Om te bepalen of een

openbaredienstverplichting daadwerkelijk gebruikt wordt regelt het eerste lid van artikel 10d dat de Minister van IenW de uitvoering van de openbaredienstverplichting monitort. Aan de hand daarvan kan worden bepaald of een voorziening gedurende een maand niet is gebruikt en dus moet worden beëindigd. Dat laatste gebeurt op grond van het tweede lid van artikel 10d door de ministeriele regeling waarmee de openbaredienstverplichting is ingesteld expliciet in te trekken. De intrekking wordt bekendgemaakt.

Artikel 10e

Na de vaststelling van een openbaredienstverplichting kunnen in beginsel alle luchtvaartmaatschappijen die op grond van het Multilateraal protocol daarvoor in aanmerking komen vrijwillig besluiten tot het bedienen van de bij de vaststelling aangewezen route volgens de voorwaarden van die verplichting. De Minister van IenW kan er echter ook voor kiezen de bediening van de route te beperken tot slechts één protocolvaartmaatschappij. Dat kan wanneer na marktconsultatie van alle luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk geen of onvoldoende interesse blijkt in het bedienen van de vastgestelde route volgens de vastgestelde normen. De vaststelling van een openbaredienstverplichting die slechts tot een luchtvaartmaatschappij is beperkt gebeurt eveneens door middel van een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 10. Overeenkomstig artikel 10b zal de luchtvaartmaatschappij aan de eisen moeten voldoen die in de ministeriële regeling zijn opgenomen waarbij de openbaredienstverplichting wordt vastgesteld. Het beperken van de markttoegang geldt slechts voor ten hoogste vijf jaren. Na die periode kan de Minister van IenW weer tot het beperken van de openbaredienstverplichting tot een luchtvaartmaatschappij besluiten. In dat geval moet eerst de doeltreffendheid en de effectiviteit van desbetreffende openbaredienstverplichting worden beoordeeld.

Artikel 10f

Wanneer tot beperking van de bediening van de openbaredienstverplichting door één luchtvaartmaatschappij wordt besloten moet de uitvoering van die exploitatie aanbesteed worden. Artikel 10f voorziet hierin met een uitgebreide selectieprocedure. De daarin opgenomen procedurebeschrijving van de aanbesteding vloeit voort uit artikel 7 en de bij dat artikel behorende Bijlage bij het Multilateraal protocol.

Het aanbestedingstraject dient openbaar te zijn waarbij onder andere eisen worden gesteld aan de uitnodiging voor het inschrijven op de aanbesteding, de kennisgeving van het aanbestedingstraject, de termijnen voor de inschrijving. De eisen uit de aanbesteding zullen overigens moeten worden afgestemd op de eisen uit de ministeriële regeling als bedoeld in artikelen 10 en 10b van het wetsvoorstel. Wanneer een geselecteerde luchtvaartmaatschappij niet aan de selectie eisen uit de aanbesteding voldoet zal deze niet aan de eisen uit de ministeriële regeling voldoen en daarmee de regelgeving overtreden. Dit is op grond van het derde lid van artikel 10e verboden.

Artikel 10g

Op grond van artikel 10g kan de Minister van IenW besluiten tot het compenseren van een luchtvaartmaatschappij die overeenkomstig de procedure van artikel 10e wordt geselecteerd voor de exploitatie van een openbaredienstverplichting. Deze minister kan een luchtvaartmaatschappij daarbij financieel compenseren voor de operationele verliezen die deze lijdt bij het uitvoeren van de route volgens de opgelegde normen. Het artikel stelt wel zeker dat de exploitatie door de desbetreffende maatschappij tot een maximumbedrag beperkt blijft en dus geen ongeoorloofde winsten met zich meebrengt. Het laatste zou geen recht doen aan de aard van de beoogde exploitatie.

Artikel 10h

Artikel 10h van het voorstel van de wet bevat een noodvoorziening voor gevallen waarin een overeenkomstig artikel 10e aangewezen protocolmaatschappij de desbetreffende diensten onderbreekt. Het artikel vereist onder meer overleg met andere partijen bij het Multilateraal protocol en voorziet in de

selectie van een andere protocolmaatschappij gedurende een beperkte periode van ten hoogste zeven maanden. De noodvoorziening vereist in elk geval uitschrijving van een nieuwe aanbesteding.

Artikel 10i

Zie punt 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel C (artikel 59, eerste lid)

In verband met het vervallen van het eerste lid van artikel 62 wordt een verwijzing in artikel 59 naar dat artikel aangepast.

Onderdeel D (artikel 62, eerste lid)

Voorgesteld wordt artikel 62, eerste lid, te laten vervallen. Het lid voorzag in de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen en daar bij ministeriële regeling ambtenaren voor aan te wijzen. Daarbij werd echter niet voorzien in de uitgebreide algemene en procedurele voorzieningen die de Awb met betrekking tot deze herstelsanctie biedt. Het nieuwe artikel 65a moet hier alsnog in gaan voorzien.

Onderdeel E, (artikel 64)

In het wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het eerste lid van artikel 64 te wijzigen. Het artikel regelt het toezicht op de naleving van de Luchtvaartwet BES. Met de wijziging wordt verhelderd dat Hoofdstuk IV, Afdeling 2, van de wet is uitgezonderd van deze bepaling. Hoofdstuk IV, Afdeling 2, ziet op de beveiliging van de burgerluchtvaart. Omdat de voorschriften uit die afdeling onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid vallen en de bestuursrechtelijke handhaving daarvan aldaar is geregeld, wordt deze afdeling hier uitgezonderd.

Onderdeel F, (artikel 65a en artikel 65b)

Met het voorgestelde onderdeel F worden de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving geïntroduceerd voor het handelen in strijd met de hetgeen is bepaald bij of krachtens de wet, met uitzondering van Hoofdstuk IV, Afdeling 2. Het betreft voorzieningen tot het toepassen van bestuursdwang (artikel 65a) en het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 65b).

Uit de Awb vloeit voort dat wanneer bestuursdwang kan worden toegepast, ook een last onder dwangsom mogelijk is. In het voorstel van wet is in artikel 65a de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom in de Luchtvaartwet BES opgenomen.

Het nieuwe artikel 65b biedt de mogelijkheid de overtreding van een aantal voorschriften met behulp van de bestuurlijke boete te sanctioneren. Het gaat om verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen om bij het verkopen van vervoer in het kader van een openbaredienstverplichting aan alle daartoe gestelde eisen te voldoen. Het kan ook gaan om gevallen waarin de Minister van IenW in het kader van de openbaredienstverplichting heeft bepaald dat luchtvaartmaatschappijen de garantie moeten geven dat zij een route gedurende een nader te bepalen periode zullen exploiteren. Wanneer in strijd met de garantie wordt gehandeld kan eveneens een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Het wetsvoorstel voorziet verder ook in deze sanctiemogelijkheid wanneer de toegang tot geregelde luchtdiensten op een openbaredienstverplichting route is beperkt tot slechts één protocolmaatschappij en in strijd met deze beperking wordt gehandeld.

Naar analogie met artikel 11.16, eerste lid, onderdeel a, van de Wet luchtvaart wordt voorgesteld een bestuurlijke boete van ten hoogste de zesde categorie op te nemen voor overtreding van de norm in de voorgestelde artikelen 10a, derde lid, 10c, tweede lid, en 10e, tweede lid. Op grond van artikel 27, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES zou overtreding een bestuurlijke boete van ten hoogste USD 560.000 betekenen.

Op de openbare lichamen is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Tegen een beschikking houdende een bestuurlijke boete zijn daarmee de rechtsbeschermingsmogelijkheden van bezwaar en beroep van toepassing.

Bij de keuze voor de hoogte van de bestuurlijke boete is rekening gehouden met:

- de aard van de overtreder; in het onderhavige geval gaat niet om natuurlijke personen maar om rechtspersonen, luchtvaartmaatschappijen, die economisch een grotere weerbaarheid hebben dan individuele burgers;
- het behaald profijt; in het algemeen zal het overtreden van de voorschriften van de openbardienstverplichting leiden tot financieel dan wel economisch gewin voor de betrokken rechtspersonen;
- de ernst van de overtreding; het niet naleven van de desbetreffende voorschriften zal eraan bijdragen dat de oorspronkelijke doelstelling van de openbardienstverplichting teniet wordt gedaan met gevolgen de bediening van de desbetreffende vervoersroutes voor onder meer burgers waarvoor de route van vitaal belang is en die hierdoor in hun maatschappelijke ontwikkeling geraakt worden;
- het effect van de sanctie, de bestuurlijke boete die snel en effectief kan worden toegepast heeft in het algemeen tot doel nieuwe overtredingen te voorkomen.

Bij de invoering van de voorzieningen uit de artikelen 65a en 65b wordt aangesloten bij de bepalingen in de Awb, zoals dat voor wat betreft de beveiliging van de burgerluchtvaart ook in het bestaande artikel 22x is gedaan dat op 1 januari 2022 in werking is getreden (Stb. 2021, 370).

Voor de bestuursdwangbepaling en de bepaling inzake bestuurlijke boete wordt in dit kader verwezen naar Hoofdstuk 5, Titel 5.3, respectievelijk Titel 5.4, van de Awb die van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Naar aanleiding van het vervallen wijzigingen van artikel 62, eerste lid, en de invoeging van de artikelen 65a en 65b zal het Besluit aanwijzing toezichthouders luchtvaart, worden aangepast. Het besluit wijst ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van onder meer de Luchtvaartwet BES aan.

Artikel II

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het eerder of later in werking treden van het wetsvoorstel waarmee de Luchtvaartwet BES wordt gewijzigd in verband met eisen die door de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) zijn vastgestelde eisen voor luchtvaartnavigatiedienstverlening¹⁶. Aangezien dat wetsvoorstel ook de begripsbepalingen van de Luchtvaartwet BES wijzigt wordt bij een eerdere of latere inwerkingtreding de nummering aangepast. Verder vereist een eerdere of latere inwerkingtreding de aanpassing van vergelijkbare bepalingen met betrekking tot bestuurlijke handhaving.

Artikel III

Zie punt 9 van het algemeen deel van deze toelichting.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

¹⁶ Kamerstukken 2024-2025, 36797, nr. 2

R. Tieman