

Vergaderjaar 2025–2026

36 862

Wijziging van de Luchtvaartwet BES ter invoering grondslag openbare dienstverplichting

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 oktober 2025 en het nader rapport d.d. 20 november 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2025, nr. 2025001569, 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 8 oktober 2025, nr. W17.25.00175/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2025, no. 2025001569, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot wijziging Luchtvaartwet BES voor grondslag openbaredienstverplichting (PSO), met memorie van toelichting.

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling een openbaredienstverplichting oftewel een public service obligation (hierna: een PSO) vast te kunnen stellen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) kan dit doen voor routes tussen luchthavens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna tezamen: Caribisch Nederland of de BES-eilanden) of tussen luchthavens op de BES-eilanden en andere luchthavens binnen het Koninkrijk. Vereist is wel dat het gaat om routes die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling van de BES-eilanden, maar waarop geen minimumaanbod van geregelde luchtdiensten wordt gewaarborgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de noodzaak om de Minister in staat te stellen ervoor te zorgen dat routes, waarvan de

exploitatie minder aantrekkelijk is, maar die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling van de BES-eilanden, toch voldoende worden ontsloten. Wel merkt zij op dat de probleemanalyse, die ten grondslag ligt aan het toekennen van een bevoegdheid voor de Minister om een PSO vast te kunnen stellen en de motivering voor de voorgestelde probleemaanpak, kan worden aangevuld met een verwijzing naar de onderzoeksrapporten die in de afgelopen jaren op dit gebied zijn verschenen.

Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de voorgestelde bepaling dat een PSO geacht wordt te zijn verstreken wanneer gedurende een maand niet is voldaan aan de vastgestelde eisen voor de exploitatie van de route.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Probleemanalyse en -aanpak

a. Het Multilateraal protocol

In het Multilateraal protocol inzake de liberalisering van luchtvervoer (hierna: het Multilateraal protocol), dat op 22 augustus 2011 op Aruba tot stand is gekomen, hebben de regeringen van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten afspraken gemaakt over de markt voor luchtvervoer tussen de landen in het Caribisch gebied. In het Multilateraal protocol zijn onder meer afspraken gemaakt over het verlenen van verkeersrechten.¹

Geregeld wordt bijvoorbeeld dat de luchtvaartmaatschappijen van de vier landen over en weer naar elkaars grondgebied kunnen vliegen voor het verlenen van luchtdiensten. Daarbij wordt uitgegaan van een liberaal regime, waarbij het bedienen van routes in hoofdzaak wordt overgelaten aan de markt. Het Multilateraal protocol biedt de landen echter ook de mogelijkheid om voor een route of routes een PSO vast te stellen.²

De toelichting vermeldt dat het Multilateraal protocol hiermee een grondslag biedt voor het regelen van een PSO en dat met het wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven aan deze in het protocol neergelegde voorziening.³ De Afdeling wijst erop dat het Multilateraal protocol weliswaar de mogelijkheid biedt voor de vier landen van het Koninkrijk om onder bepaalde voorwaarden voor een route of routes een PSO vast te stellen en dit in hun nationale wet- en regelgeving te regelen, maar hiertoe niet verplicht.

De Afdeling adviseert om de toelichting hierop aan te passen en te verduidelijken.

De Afdeling geeft volgens de regering terecht aan dat het Multilateraal protocol voor de vier landen van het Koninkrijk weliswaar de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden voor een route of routes een PSO vast te stellen en dit in hun nationale wet- en regelgeving te regelen, maar hiertoe niet verplicht. Voor zover tot het gebruik maken van deze voorziening wordt besloten is evenwel wel een grondslag in de toepasselijke wetgeving noodzakelijk. Het voorstel van wet voorziet hierin. Volledigheidshalve is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

¹ Multilateraal protocol inzake de liberalisering van luchtvervoer, Staatscourant 2022, nr. 5252.

² Artikel 7 e.v. van het Multilateraal protocol.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en de artikelsgewijze toelichting bij

b. Introductie wettelijke bevoegdheid tot het vaststellen van een PSO

Met dit wetsvoorstel wordt van de voormelde mogelijkheid uit het Multilateraal protocol gebruikgemaakt. Er wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor de Minister om bij ministeriële regeling voor een route of routes een PSO vast te kunnen stellen. Dit onder dezelfde voorwaarden als die het Multilateraal protocol hiervoor stelt.

In de toelichting wordt uitgelegd dat het toekennen van een bevoegdheid aan de Minister voor het kunnen vaststellen van een PSO nodig wordt geacht, omdat de markt voor luchttransport in Caribisch Nederland dermate klein is dat op sommige vliegroutes winstgevende exploitatie lastig mogelijk is en dat vooral de vliegroutes tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten schaars bediend zijn.⁴

Dit terwijl de inwoners van Saba en Sint Eustatius afhankelijk zijn van Sint Maarten voor (onder meer) zorg, onderwijs, rechtspraak, consumptie en werk.⁵ De verwachting is dat met de voorgestelde aanpak ook die routes, waarvan de exploitatie minder aantrekkelijk is, maar die van vitaal belang zijn voor de economische en sociale ontwikkeling van de BES-eilanden, voldoende kunnen worden ontsloten.

De Afdeling merkt op dat de probleemanalyse, die ten grondslag ligt aan het toekennen van een bevoegdheid voor de Minister om een PSO vast te kunnen stellen, kan worden aangevuld met tenminste een verwijzing naar de recente onderzoeksrapporten die op dit gebied zijn verschenen en waarin deze problematiek uitgebreid in kaart is gebracht.⁶

Ook mist de Afdeling een motivering voor de voorgestelde aanpak. De toelichting gaat immers niet in op mogelijke onderzochte alternatieven om routes, waarvan de exploitatie minder aantrekkelijk is, maar waarvan de exploitatie van vitaal belang is voor de economische en sociale ontwikkeling van de BES-eilanden, voldoende te ontsluiten.

Evenmin wordt toegelicht waarom juist deze aanpak het meest geschikt is voor het bereiken van dat doel. Tenminste een verwijzing naar voornoemde onderzoeksrapporten ligt ook hier voor de hand omdat daarin, zeker voor wat betreft de routes tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten, ook de te verwachte effectiviteit van de hier voorgestelde aanpak, mede in vergelijking met de mogelijke alternatieven, is onderzocht.⁷

De Afdeling adviseert om de toelichting aan te vullen en een verwijzing op te nemen naar de voornoemde onderzoeksrapporten.

Het advies van de Afdeling om de toelichting op het wetsvoorstel aan te vullen voor wat betreft de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het toekennen van een bevoegdheid voor de Minister om een PSO vast te stellen, is overgenomen. Dit geldt ook voor het belichten van het

⁴ Memorie van toelichting, paragrafen 2.3.1 en 2.3.2.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.2.

⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport «Impact PSO bovenwindse eilanden, Effecten voor Saba & Sint-Eustatius» en de notitie «PSO Bovenwindse eilanden, Beleidskeuzes rondom instellen PSO» door SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, mei 2023; zie ook het rapport «Het publieke belang «Bereikbaarheid BES»: Luchtvervoer naar Saba en Sint-Eustatius duurzaam borgen, Evaluatie beleidsdeelneming in Winair», bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 936 en 35 420, nr. 896.

⁷ Zie met name het rapport «Het publieke belang «Bereikbaarheid BES»: Luchtvervoer naar Saba en Sint-Eustatius duurzaam borgen, Evaluatie beleidsdeelneming in Winair», paragraaf 3, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 936 en 35 420, nr. 896.

onderzoek naar alternatieven om routes waarvan de exploitatie minder aantrekkelijk is, maar waarvan de exploitatie van vitaal belang is voor de BES-eilanden, te versterken. De toelichting bij het wetsvoorstel is op deze punten aangevuld met de onderzochte alternatieven en een onderbouwing van de keuze voor de PSO. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is ook verwezen naar de diverse onderzoeksrapporten die aan de keuze voor het opstellen van het wetsvoorstel voorafgingen.

2. Verstrijken van de PSO

Tot slot wijst de Afdeling erop dat een PSO geacht wordt te zijn verstreken, wanneer gedurende een maand niet is voldaan aan de eisen die bij ministeriële regeling zijn gesteld aan de exploitatie van de route, tenzij dit het gevolg is van onvoorziene omstandigheden.⁸ Deze bepaling is zonder nadere uitwerking overgenomen uit het Multilateraal protocol maar roept wel vragen op die in de toelichting onbeantwoord blijven.

Zo rijst ten eerste de vraag hoe en door wie wordt vastgesteld dat gedurende een maand niet is voldaan aan die eisen. Vervolgens rijst de vraag wat het verstrijken van een PSO betekent voor de ministeriële regeling waarbij die PSO is vastgesteld. Komt de ministeriële regeling daarmee te vervallen? En, ten derde, wat betekent het verstrijken van de PSO voor de verdere exploitatie van die route? En, tot slot, is de vraag hoe belanghebbenden, zoals passagiers en luchtvaartmaatschappijen, op de hoogte raken van het verstrijken van een PSO.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en te verduidelijken en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

Het advies van de Afdeling is overgenomen. Zowel het wetsvoorstel als de toelichting zijn aangepast. Zo is artikel 10d van het wetsvoorstel expliciet bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het gebruik van de PSO monitort om het gebruik daarvan vast te stellen. In een nieuw tweede lid is vervolgens geregeld dat deze Minister de PSO doet vervallen door de ministeriële regeling waarmee deze is ingesteld, in te trekken. De Minister doet dit wanneer aan de hand van de in het eerste lid bedoelde controle is komen vast te staan dat gedurende het tijdvak van één maand geen gebruik is gemaakt van de PSO. Belanghebbenden, zoals passagiers en luchtvaartmaatschappijen, worden van het vervallen van de PSO op de hoogte gebracht door de gebruikelijke bekendmaking van de ministeriële regeling in de Staatscourant. Ook de toelichting op artikel 10d is met het oog op het bovenstaande verduidelijkt.

Met betrekking tot de gevolgen van een voortijdige beëindiging voor de verdere exploitatie van de route is het van belang te onderstrepen dat het Multilateraal protocol primair uitgaat van een liberaal regime waarbij het commercieel aanbieden van luchtvaartdiensten hoofdzakelijk door het vrije marktmechanisme wordt bepaald. De mogelijkheid van een PSO doorbreekt dit uitgangspunt om redenen van algemeen belang. Daarom is in het kader van het Multilateraal protocol afgesproken dat landen die voor het uitvoeren van PSO's 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

⁸ Voorgesteld artikel 10d Luchtvaartwet BES.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel II van het wetsvoorstel aan te passen. Het betreft de samenloopbepaling waarin rekening is 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 vastgesteld voor luchtvaartnavigatiedienstverlening. In het aangepaste artikel II zijn de verwijzingen naar dat wetsvoorstel geactualiseerd.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman