

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de vennoten

5.1.2.e

5.1.2.e

Tevens per SecureTransfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

Beschikking

Datum 29-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72202778

Geachte heer/mevrouw,

Op 19 mei 2022 heb ik 5.1.5 (hierna: 5.1.5) een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn 5.1.5 een bestuurlijke boete op te leggen wegens twee slotovertredingen. 5.1.5 is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

De gemachtigde van 5.1.5 5.1.2.e heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 7 juni 2022. 5.1.5 heeft de gronden van haar zienswijze ingediend bij brief van 4 juli 2022. Op 20 september 2022 heeft 5.1.5 haar zienswijze mondeling toegelicht. In onderstaande overwegingen zal ik ingaan op hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het verslag van het gesprek is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan 5.1.5 een boete van € 50.000,- dient te worden opgelegd wegens twee slotovertredingen.

1. Inleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5 @ilent.nl

Ons kenmerk
072202778/05

Uw kenmerk
-

Bijlagen

1. Wettelijk kader
2. Verslag hoorzitting

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

*PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee **5.1.5** werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.*

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072202778/05

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Kortom, het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen.

2. Het geschil

Op 19 mei 2022 is aan 5.1.5 een voornemen tot boeteoplegging gezonden, omdat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is vastgesteld dat 5.1.5 herhaaldelijk en opzettelijk toegewezen slots niet heeft gebruikt (ook wel genoemd: NOOPS). Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 de toegewezen slots betreffende de 5.1.2.e op 18 februari 2022 niet heeft gebruikt. Verder staat in het boeterapport dat 5.1.5 in het IATA winterseizoen 2021 meerdere malen toegewezen slots niet heeft gebruikt en dat 5.1.5 voor deze overtredingen door de ILT is gewaarschuwd.

5.1.5 voert aan dat er geen grondslag bestaat voor het opleggen van enige boete. Allereerst is niet aangetoond dat deze overtredingen herhaaldelijk en opzettelijk zijn begaan. Verder is sprake van een rechtvaardigingsgrond. Daarnaast heeft 5.1.5 niet verwijtbaar gehandeld. Voorts kan er geen boete worden opgelegd, omdat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad. Ten slotte voert 5.1.5 aan dat de voorgenomen boete onevenredig hoog is.

3. Overtredingen algemeen

3.1. De voorwaarden: herhaaldelijk en opzettelijk

3.1.1. Algemeen

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen."

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

In de toelichting op het Besluit slotallocatie⁷ staat:

"Artikel 14 van de verordening voorziet in een aantal instrumenten die kunnen worden ingezet om luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen zich aan de toegewezen «slots» te houden. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het «off-slot» landen of opstijgen en het zonder «slot» landen of opstijgen. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat in Nederland in praktijk gebruik wordt gemaakt van «dagslots» en «nachtslots».

[...]

Naast de mogelijkheden die de slotcoördinator heeft in het geval van «off-slot» landen of opstijgen, is de lidstaat de plicht opgelegd om te voorzien in effectieve, proportionele en weerhoudende sancties of gelijkwaardige maatregelen om herhaaldelijk en opzettelijk «off-slot»-vliegen, dan wel het significant anders benutten van een slot tegen te gaan.

Met de wijziging van het Besluit slotallocatie wordt uitvoering gegeven aan deze verplichting van de lidstaat. Ten aanzien van de overige leden van artikel 14 van de verordening zijn geen uitvoeringsmaatregelen vereist.

De bedoelde sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn in dit geval de vorm gegeven van een verbod overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de verordening dat is opgenomen in het nieuwe artikel 7 van het Besluit slotallocatie."

Uit het vorenstaande volgt dat artikel 7 van het Besluit slotallocatie is vastgesteld ter handhaving van de artikelen 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening. Dit betekent dat artikel 7 van het Besluit slotallocatie moet worden toegepast aan de hand van de uitleg van artikel 14 van de Slotverordening.

Artikel 14 van de Slotverordening luidt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen. 5. Lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft."

In de Slotverordening zijn geen definities opgenomen van herhaaldelijk en opzettelijk.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dient aan begrippen in de gehele Unie een autonome en uniforme uitlegging te worden gegeven op basis van de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen, de context van de betrokken artikelen alsook het doel van de regeling waartoe zij behoren (zie onder meer r.o. 32 het arrest van 27 februari 2014; ECLI:EU:C:2014:98; Van der Ham en Van der Ham-Reijersen van Buuren; hierna: het arrest Van der Ham).

Het doel van de Slotverordening is aanscherping van de regelgeving om de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken. In de considerans van de Wijzigingsverordening is dit als volgt verwoord:

"(2) De ervaring heeft uitgewezen dat Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

⁷ Staatsblad 2005, 486, blz. 6 en 7.

[4] moet worden aangescherpt om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt gebruikt.

(3) Bijgevolg is het noodzakelijk die verordening te wijzigen, zoals bepaald in artikel 14 van die verordening, en een aantal van haar bepalingen te verduidelijken.

(15) Op een gecoördineerde luchthaven kan een luchtvaartmaatschappij alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Er moeten maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

De context van artikel 14 van de Slotverordening geeft in dit geval geen aanwijzingen voor de uitleg van de begrippen herhaaldelijk en opzettelijk.

Wat betreft de gebruikte bewoordingen is allereerst het volgende van belang. In Nederland is voorafgaand aan de opstelling van de Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens (hierna: beleidsregel) een onderzoek uitgevoerd door PA Consulting Group⁸. In dit onderzoek is onder meer ingegaan op de vraag hoe de voorwaarden opzettelijk en herhaaldelijk in andere lidstaten worden uitgelegd. De onderzoekers hebben gesproken met slotcoördinatoren uit Zwitserland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Samengevat leggen deze slotcoördinatoren de begrippen als volgt uit:
"Repeated: More than once is the very narrow definition and is used by coordinators such that a second infringement will trigger an investigation. Generally, this is the same for all coordinators, though some may look for slightly more of a pattern before contacting the airlines.
Intentional: There is no agreed definition of intentional, and in some jurisdictions the advice is that it is very difficult to prove intent. However, some coordinators take the view if the published time or flight plan are different to the slot times allocated, then the airline intended to operate a different time."⁹

3.1.1.1. Herhaaldelijk

Het begrip herhaaldelijk is in artikel 2, aanhef en onder a, van de beleidsregel gedefinieerd. Dit artikellid luidt:

"In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie wordt verstaan onder:
a. 'herhaaldelijk': meer dan één keer binnen één IATA seizoen;"

Deze definitie sluit aan bij de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen; herhaaldelijk is immers meer dan één keer. Voorts blijkt uit voornoemd onderzoek door PA Consulting Group dat deze uitleg in overeenstemming is met de uitleg van dit begrip door andere lidstaten. Bovendien sluit deze uitleg aan bij de op grond van de considerans vereiste aanscherping van de regelgeving, met als doel de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken.

3.1.1.2. Opzettelijk

Het begrip "opzettelijk" is niet gedefinieerd in de beleidsregel. In r.o. 34 en 35 van het arrest Van der Ham heeft het Hof uitgelegd wat moet worden verstaan onder de termen "opzet" en "opzettelijke niet-naleving" uit de Verordeningen nr. 796/2004 en 1975/2006 met betrekking tot steunmaatregelen voor plattelandsontwikkelingen. Het Hof heeft overwogen dat de betrokkene zich op een bepaalde wijze kan gedragen waardoor hij ofwel een toestand van niet-naleving van de voorschriften tracht te bewerkstelligen, ofwel, zonder dat hij dit doel voor ogen heeft, de mogelijkheid dat die niet-overeenstemming zich

⁸ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

⁹ P. 16 van het onderzoek.

voordoet, aanvaardt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat er volgens het Hof verschillende gradaties van opzet zijn. Deze uitleg sluit aan bij de heersende leer in Nederland. Voornoemde situaties worden in het Nederlandse recht "vol opzet" en "voorwaardelijk opzet" genoemd. Ook uit arresten over de Habitatrictlijn volgt dat het Hof onder opzet niet alleen "vol opzet" verstaat maar ook "voorwaardelijk opzet".¹⁰

In de toelichting van de beleidsregel staat het volgende: *"Indien opzettelijk voorkomt in de omschrijving van de verbodsbepalingen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie kan hiervoor bijvoorbeeld het moment bepalend zijn dat de piloot vraagt om de toestemming om te vertrekken (startup clearance) terwijl de luchtvaartmaatschappij wist, dan wel had moeten weten dat er een slotafwijking of overtreding plaats gaat vinden. Bij het niet gebruiken van een slot, wordt bijvoorbeeld gekeken of het slot nog teruggegeven kon worden op het moment dat de luchtvaartmaatschappij wist het slot niet meer te kunnen of zullen gebruiken. Bij het vaststellen van overtredingen wordt door de ILT tevens rekening gehouden met het voor Nederland geldende beleid zoals vastgelegd in 'policy rulings' zoals gepubliceerd op de website van 5.1.5 Overtredingen die het gevolg zijn van het niet uitvoeren van verbeterplannen zoals besproken met 5.1.5 en/of de ILT worden gezien als opzettelijk gepleegd."*¹¹ Kortom, op grond van de beleidsregel wordt opzet – net als in het arrest Van der Ham en andere arresten van het Hof van Justitie¹² – niet alleen aangenomen in geval van willens en wetens handelen maar ook in die situatie dat bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat een overtreding plaatsvindt alsmede in die situaties die vallen onder de tussenliggende gradaties van opzet. Deze uitleg sluit aan bij de op grond van de considerans vereiste aanscherping van de regelgeving, met als doel de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken.

3.1.2. Tussenconclusie met betrekking tot de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk

Het begrip herhaaldelijk is in de beleidsregel terecht gedefinieerd als "meer dan één keer binnen één IATA-seizoen". Deze definitieomschrijving betreft de autonome en uniforme uitleg die in andere lidstaten wordt gehanteerd en sluit aan bij de gewone betekenis van het begrip en het doel van de slotregelgeving. Voor het begrip opzettelijk geldt dat mijn uitleg dat de vier gradaties van opzet allen vallen onder opzettelijk als bedoeld in de Slotverordening, aansluit bij de uitleg die het Hof aan dit begrip heeft gegeven in het kader van andere regelgeving. Bovendien is deze uitleg in overeenstemming met de juridische betekenis van dit begrip en in overeenstemming met het doel van de slotregelgeving.

3.1.3. Bespreking standpunten 5.1.5

Het standpunt van 5.1.5 dat onder herhaaldelijk moet worden verstaan een zeker patroon, volg ik gelet op het vorenstaande niet. Evenmin volg ik het standpunt van 5.1.5 dat onder opzettelijk enkel moet worden verstaan "willens en wetens handelen". Bij dit oordeel betrek ik het hierna volgende.

¹⁰ "HvJEU C-221/04, par. 73. In zijn rechtspraak heeft het Hof reeds vastgesteld dat sprake is van voorwaardelijk opzet in onder meer de volgende concrete situaties: het plaatsen van strikken voor (niet strikt beschermde) vossen in gebieden waarvan bekend is dat er ook (strikt beschermde) otters voorkomen (HvJEU C-221/04); kamperen in de nabijheid van een legstrand van strikt beschermde zeeschildpadden met mogelijke verstoring tot gevolg (HvJEU C-504/14, 10 november 2016); het aanleggen van een pijpleiding in zee met mogelijke verstoring van strikt beschermde walvisachtigen tot gevolg (HvJEU C-183/05, 11 januari 2007); motorcrossen in het leefgebied van strikt beschermde slangen met het mogelijke doden en/of verstoren van zulke dieren tot gevolg (HvJEU C-340/10, 15 maart 2012); en het uitvoeren van landbouwwerkzaamheden met het mogelijke doden, verstoren of vernielen van nesten of eieren van vogels tot gevolg (HvJEU 412/85, 17 september 1987)" (Kamerstukken II 2019/20, Vragen, doc.nr. 2020Z15101).

¹¹ Staatscourant 2021, 45332, blz. 7.

¹² Vergelijk de arresten van 15 december 2005 (ECLI:EU:C:2005:777), 18 mei 2006 (ECLI:EU:C:2006:329). Zie tevens de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:243).

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

5.1.5 verwijst ter onderbouwing van haar standpunt dat onder herhaaldelijk moet worden verstaan “een zeker patroon” naar artikel 9.4.2.4 van de Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG) waarin het volgende staat:

“The coordinator should avoid seeking unnecessary explanations regarding minor operational deviations. In analysing whether the deviation represents potential misuse, the coordinator should consider, for example:

- a) whether the deviation is a result of an obvious operational disruption (for example, known events of extreme weather, or strikes);*
- b) whether the deviation is within a reasonable tolerance, indicating normal operational variability rather than potential slot misuse; and*
- c) whether the deviation is part of a pattern of repeated off-slot operations, departing from normal operational variability.”*

In dit artikel staan omstandigheden die volgens de WASG relevant zijn voor de beoordeling van de vraag of sprake is van slotmisbruik. In dit artikel staat niet wat moet worden verstaan onder herhaaldelijk. Bovendien staat in het voorwoord van de WASG dat lokale regelgeving voorrang heeft boven de richtlijnen.¹³ Gelet hierop zie ik in de verwijzing van 5.1.5 naar de WASG geen aanleiding om voor de uitleg van het begrip “herhaaldelijk” af te wijken van de beleidsregel. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

Evenmin zie ik grond voor het oordeel dat in de beleidsregel had moeten worden bepaald dat voor de vraag of herhaaldelijk een slotovertreding is gepleegd één specifieke slotreeks moet worden beoordeeld en/of rekening moet worden gehouden met de totale slotportefeuille van de luchtvaartmaatschappij. Anders dan 5.1.5 betoogt, ben ik van oordeel dat iedere herhaalde slotovertreding ernstig is en dat hiertegen handhavend moet worden opgetreden, ongeacht of binnen diezelfde slotreeks al eerder een slotafwijking heeft plaatsgevonden. In verband met de ernst van de overtreding en de belangen die hierdoor in het geding komen, verwijs ik naar overweging 5.3 van dit besluit. Met betrekking tot het standpunt dat de totale slotportefeuille relevant is voor de vraag of sprake is van herhaaldelijk, merk ik op dat “herhaaldelijk” een objectief criterium is dat – ongeacht de grootte van de luchtvaartmaatschappij – altijd hetzelfde moet worden uitgelegd, waarmee tevens recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel.

5.1.5 verwijst voor haar standpunt dat onder opzettelijk enkel wordt verstaan “willens en wetens handelen” naar de WASG, naar de Slot Enforcement Code en naar de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de wijziging van de Wet luchtvaart¹⁴ als de wijziging van het Besluit slotallocatie¹⁵. In deze documenten wordt, net als in de Slotverordening, het begrip “intentionally”/“opzettelijk” gebruikt. Hiervoor is reeds overwogen dat dit begrip verschillende gradaties kent en dat hieronder niet alleen valt “willens en wetens handelen”. Reeds hierom wordt in de verwijzing van 5.1.5 naar deze documenten geen grond gevonden voor het oordeel dat onder intentionally/opzettelijk enkel moet worden verstaan willens en wetens handelen. Bij dit oordeel betrek ik dat 5.1.5 verwijst naar artikel 9.2.2 van de WASG waarin voorbeelden worden genoemd van slotmisbruik. 5.1.5 verwijst naar de onderdelen d en f waarin de situaties worden genoemd die vallen onder “willens en wetens handelen”, zoals het houden of aanvragen van

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

¹³ “Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some states or regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines.”

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 469, nr. 6.

¹⁵ Staatsblad 2019, 305.

een slot terwijl de luchtvaartmaatschappij niet van plan is het te gebruiken. In de overige onderdelen van dit artikel worden echter ook andere situaties genoemd die kunnen vallen onder de overige gradaties van opzet, zoals vliegen op een andere tijd dan het toegewezen slot. De voorbeelden als genoemd in de onderdelen d en f vormen dan ook geen aanwijzingen voor de juistheid van het standpunt van 5.1.5 dat onder opzet enkel moet worden verstaan "willens en wetens handelen". In verband met het vorenstaande is verder van belang dat in de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet luchtvaart als voorbeeld van niet opzettelijk handelen de situatie wordt genoemd dat een onverwachte landing moet worden gemaakt.¹⁶

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

3.1.4. Conclusie met betrekking tot de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk

Uit hetgeen ik hiervoor onder 3.1.3 heb overwogen, volgt dat hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd niet kan afdoen aan de tussenconclusie zoals opgenomen onder 3.1.2.

3.2. Het moment van teruggave van slots

5.1.5 voert aan dat het boeterapport er ten onrechte vanuit gaat dat slots uiterlijk op de dag van de geplande vlucht kunnen worden teruggegeven. Volgens 5.1.5 staan er op die dag echter geen passagiers en een toestel van een andere maatschappij gereed en kan datzelfde slot toch niet worden gebruikt. Volgens 5.1.5 zou de termijn voor annulering van een vlucht verlengd moeten worden tot 1 werkdag na de geplande vlucht.

Gelet op artikel 7 van het Besluit slotallocatie is het verboden herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken. Indien bijvoorbeeld een vliegtuig AOG¹⁷ komt te staan, wordt een slot niet gebruikt. Dit is een overtreding van artikel 7 van het Besluit slotallocatie en van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening. Deze overtreding kan worden voorkomen door het slot op tijd terug te geven aan 5.1.5 zodat geen sprake is van het niet gebruiken van een slot.

5.1.5 hanteert de werkwijze dat slots uiterlijk op de dag van de geplande vlucht kunnen worden teruggegeven. Deze werkwijze is in overeenstemming met de artikelen 8.5.2 en 10.18.5 van de WASG, waarmee de slotcoördinator op grond van artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening rekening moet houden.

Artikel 8.5.2. van de WASG luidt: "*To ensure that scarce capacity is not wasted, airlines must immediately return any slots they know they will not use. Even at short notice, it may be possible to reallocate returned slots to other operators.*". Artikel 10.18.5 van de WASG luidt: "*Airlines should notify the coordinator of on-the-day cancellations so that the slots can be reallocated to other carriers.*"

5.1.5 richt zich met haar standpunt tegen deze werkwijze van 5.1.5 5.1.5 is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.¹⁸ De werkwijze van 5.1.5 kan in deze bestuurlijke boete-procedure niet aan de orde komen. Wel wijs ik er ten overvloede op dat de werkwijze van 5.1.5 naar mijn oordeel redelijk is en in overeenstemming met de Slotverordening en de WASG. Gelet op overweging 2 van de preambule van de Wijzigingsverordening moet de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens immers zo volledig en flexibel mogelijk worden gebruikt. Uit dat oogpunt is het belangrijk dat een slot zo snel mogelijk wordt teruggegeven. Eén dag later is al te laat. Ten slotte is in verband met het vorenstaande van belang dat een teruggegeven slot in de slotpool terecht komt en opnieuw kan worden uitgegeven.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 469, nr. 6, blz. 7.

¹⁷ Aircraft On Ground. Deze term wordt gebruikt indien een vliegtuig aan de grond wordt gehouden wegens technische problemen.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 060, nr. 3.

3.3. De voorwaarde: "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"

5.1.5 stelt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. De omstandigheid dat deze voorwaarde niet is opgenomen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven: c. herhaaldelijk en opzettelijk en toegewezen slot niet te gebruiken."

Artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

5.1.5 wijst er terecht op dat voor NOOP- en NOREC¹⁹-overtredingen in het Besluit slotallocatie niet de voorwaarde is opgenomen dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. Hieronder zal de vraag worden beantwoord of deze voorwaarde op grond van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening wel geldt voor NOOP- en NOREC-overtredingen.

De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Verordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).²⁰

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel²¹ voor de Wijzigingsverordening luidden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die

¹⁹ Onder norec wordt verstaan: vliegen zonder slot.

²⁰ Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

²¹ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...) "

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

In de toelichting bij het voorstel²² schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...) "

In amendement 51 heeft het Europese Parlement²³ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

Amendement 51
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", **of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt**, verliezen, **als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat**, de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord **en eenmaal heeft aangemaand**, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de

²² COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.
²³ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: *"or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity"*. Deze uitleg wordt bovendien bevestigd door het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002²⁴ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004²⁵ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van

²⁴ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

²⁵ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening moet de toevoeging "of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" in samenhang worden gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin "herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot". Dat betekent dat de voorwaarde "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot. Het standpunt van 5.1.5 dat gelet op de Slotverordening voor NOOPS- en NOREC-overtredingen de voorwaarde geldt dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad, is dan ook onjuist. Reeds hierom faalt het betoog van 5.1.5 dat in dit geval geen grondslag bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete omdat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Hierbij betrek ik het volgende.

Nu uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening evident blijkt dat de voorwaarde "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" enkel geldt voor "slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots.", blijven andere documenten, zoals de WASG waarnaar 5.1.5 verwijst, buiten beschouwing bij de vraag waarop deze voorwaarde betrekking heeft.

Ten overvloede merk ik in verband met het vorenstaande op dat artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening bij Verordening (EU) nr. 2021/250 is ingekort. In de wetsgeschiedenis is geen motivering opgenomen voor deze inkorting. Wel staat in overweging 15 van de preambule van deze verordening het volgende: "Luchthavens, dienstverleners op luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten informatie hebben over de beschikbare capaciteit om een goede planning te kunnen opstellen. Luchtvaartmaatschappijen moeten de slots die zij niet voornemens zijn te gebruiken zo snel mogelijk, en uiterlijk drie weken vóór de geplande exploitatiedatum, ter beschikking van de coördinator stellen met het oog op eventuele hertoewijzing aan ander luchtvaartmaatschappijen. Indien luchtvaartmaatschappijen zich herhaaldelijk en opzettelijk niet houden aan dat vereiste, of enig ander vereiste van Verordening (EEG) nr. 95/93, moeten zij worden onderworpen aan passende sancties of gelijkwaardige maatregelen."

4. Overtredingen in deze concrete gevallen

4.1. Algemeen

In het boeterapport is vastgesteld dat 5.1.5 herhaaldelijk en opzettelijk toegewezen slots niet heeft gebruikt. Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 de toegewezen slots betreffende de 5.1.2.e op 18 februari 2022 niet heeft gebruikt. Daarbij is in het boeterapport aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarde "herhaaldelijk". Voorafgaand aan dit boeterapport heeft de ILT immers meerdere officiële waarschuwingen gegeven aan 5.1.5 voor 12²⁶ vastgestelde NOOPS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021. Vervolgens heeft de ILT in twee correctieve bestuurlijke

²⁶ P. 2 van het boeterapport in zaak nr. 72202778.

gesprekken van 7 januari 2022²⁷ en 10 februari 2022²⁸ 5.1.5 er op gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Eveneens is voldaan aan de voorwaarde dat 5.1.5 de slotovertredingen opzettelijk heeft begaan. 5.1.5 heeft tenminste bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de slotovertredingen zich zouden voordoen. Immers, uit bijlage 1 van het boeterapport blijkt dat 5.1.5 op 18 februari 2022 rond 13.00 uur heeft besloten om alle vluchten vertrekkend vanaf 5.1.2.e en 5.1.2.e te annuleren, omdat het KNMI code rood had aangekondigd. 5.1.5 wist of had moeten weten dat slotovertredingen zouden plaatsvinden op het moment dat deze vluchten werden geannuleerd en de slots niet werden teruggegeven. Dit betekent dat tenminste sprake is van voorwaardelijk opzet.

Zoals hiervoor is overwogen geldt voor NOOPS-overtredingen niet de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer is geschaad. In het boeterapport is dan ook terecht niet onderzocht of in de thans aan de orde zijnde gevallen aan deze voorwaarde is voldaan.

4.2. Rechtvaardigingsgrond

5.1.5 voert aan dat een rechtvaardigingsgrond bestaat voor de overtredingen en verwijst in dit verband naar artikel 5:5 van de Awb en artikel 4, eerste lid, onder f, van de beleidsregel. Op grond van laatstgenoemd artikelonderdeel wordt afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete in de situatie dat weersomstandigheden de slotovertreding veroorzaken, mits de gedraging van de luchtvaartmaatschappij onvoorzienbaar, onvermijdbaar en niet toerekenbaar was aan de luchtvaartmaatschappij. Uit de e-mail van 1 maart 2022 van 5.1.5 aan 5.1.5 bijlage 1 bij het boeterapport, blijkt dat op 18 februari 2022 rond 13:00 uur code rood is aangekondigd door het KNMI en dat 5.1.5 toen heeft besloten om alle vluchten vertrekkend vanaf 5.1.2.e en 5.1.2.e te annuleren. Dit betekent dat 5.1.5 vanaf die tijd tot 24:00 uur de tijd heeft gehad om de slots van de geannuleerde vluchten via het digitale systeem aan 5.1.5 terug te geven. Hoewel begrijpelijk is dat storm Eunice voor hectiek heeft gezorgd bij 5.1.5 waren de thans in geding zijnde slotovertredingen naar mijn oordeel vermijdbaar. 5.1.5 had namelijk ruim de tijd om de slots aan 5.1.5 terug te geven. Dit betekent dat de rechtvaardigingsgronden uit artikel 4 van de beleidsregel in deze gevallen niet aan de orde zijn. In het boeterapport is in dit verband terecht opgemerkt dat de slotovertredingen het gevolg zijn van administratieve onvolkomenheid en/of een menselijke fout.²⁹ Gelet op deze motivering bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat sprake is van de algemene rechtvaardigingsgrond uit artikel 5:5 van de Awb. In de verwijzing van 5.1.5 naar de WASG zie ik geen grond voor een ander oordeel reeds omdat in de WASG niet meer staat dan dat extreem weer een relevante factor is bij de beoordeling van de vraag of sprake is van slotmisbruik. In dit geval is deze factor meegewogen bij de vraag of een boeterapport moest worden opgemaakt en bij de beoordeling in dit besluit, maar is geconcludeerd dat het extreme weer geen rechtvaardigingsgrond vormt.

Ten overvloede merk ik op dat extreme weersomstandigheden kunnen leiden tot het aannemen van een rechtvaardigingsgrond indien het luchtvaartuig reeds in de lucht is. In dit geval stonden beide luchtvaartuigen echter aan de grond.

²⁷ Zie bijlage 16 van het boeterapport

²⁸ Zie bijlage 17 van het boeterapport

²⁹ Zie in dit verband tevens de toelichting op de beleidsregel waarin het volgende staat: "Voorop staat dat als een luchtvaartmaatschappij een slotafwijking, die als overtreding aangemerkt kan worden, had kunnen vermijden door administratieve handelingen, zij geen gebruik kan maken van de rechtvaardigingsgronden van artikel 4." (Staatscourant 2021, nr. 45332, blz. 7)

4.3. Dialoog

Het betoog van 5.1.5 dat de minister niet bevoegd is tot boeteoplegging omdat 5.1.5 in deze gevallen de dialoog niet is aangegaan, faalt. 5.1.5 wijst er op dat in verschillende artikelen van de WASG is bepaald dat de slotcoördinator de dialoog aangaat met de luchtvaartmaatschappij over slotovertredingen. In deze concrete gevallen heeft 5.1.5 een e-mail gestuurd aan 5.1.5 over de slotovertredingen en hierop heeft 5.1.5 gereageerd. Verder heeft de ILT, zoals hiervoor is aangegeven, meerdere officiële waarschuwingen gegeven en twee correctieve bestuurlijke gesprekken gevoerd, voordat het thans aan de orde zijnde boeterapport is opgemaakt. Het vorenstaande betekent dat de dialoog wel degelijk is aangegaan. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

4.4. Gecoördineerde luchthaven

5.1.5 wijst er terecht op dat in het voornemen tot boeteoplegging per abuis staat dat de slotovertredingen hebben plaatsgevonden in 5.1.2.e terwijl uit het boeterapport blijkt dat de slotovertredingen in 5.1.2.e hebben plaatsgevonden. Deze kennelijke verschrijving zal in dit besluit worden hersteld.

5. Hoogte van de boete

5.1 Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd³⁰ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).³¹ Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.³² Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.³³

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

³⁰ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

³² Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

afschrikwekkende werking te hebben.³⁴

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.³⁵

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtreding van artikel 7, eerste lid, onder c, van het Besluit slotallocatie geldt een boetebedrag van € 25.000,- per overtreding (voor een vliegtuigtype kleiner dan een wide body). Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. Dit betekent dat voor een overtreding in beginsel een boete van € 25.000,- wordt opgelegd, tenzij dit boetebedrag niet passend is gelet op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. In het hiernavolgende zal ik motiveren dat ik een boetebedrag van € 25.000,- per overtreding in dit geval passend en geboden acht.

5.2 Verwijtbaarheid

Naar mijn oordeel zijn de overtredingen 5.1.5 volledig te verwijten. Het standpunt van 5.1.5 dat de overtredingen haar niet of verminderd verwijtbaar zijn omdat als gevolg van storm Eunice sprake was van een zware operationele ontregeling op 18 februari 2022, volg ik niet. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor onder 4.2 heb overwogen. 5.1.5 wist rond 13.00 uur dat de slots niet meer zouden worden gebruikt. 5.1.5 had tot 24.00 uur de tijd om de slots aan de slotcoördinator terug te geven. 5.1.5 heeft dit echter nagelaten. Daarbij is van belang dat 5.1.5 een luchtvaartmaatschappij is met een Air Operator Certificate en geacht wordt in staat te zijn om een goed slotmanagement te voeren. Overigens is 5.1.5 voorafgaand aan het opmaken van het boeterapport door de ILT meerdere keren officieel gewaarschuwd voor vastgestelde NOOPS-overtredingen en is aan 5.1.5 kenbaar gemaakt dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.3 Ernst van de overtredingen

5.1.5 wijst er terecht op dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van Wet Luchtvaart staat dat de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter is geworden vanwege toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens.

5.1.5 wijst er tevens terecht op dat in het IATA winterseizoen 2020-2021 geen/minder sprake was van slotschaarste, wegens de coronapandemie. Deze omstandigheid doet echter niet af aan de ernst van de begane overtredingen. In dit verband is van belang dat de slotregelgeving geldt op gecoördineerde luchthavens, die als zodanig zijn aangewezen omdat daar ten tijde van de aanwijzing sprake was van slotschaarste. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd³⁶ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).³⁷ Door slotovertredingen komen deze doelstellingen in het

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

³⁴ Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

³⁵ Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

³⁶ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

geding, ongeacht of op die concrete datum/in die concrete periode sprake was van slotschaarste. Met andere woorden, slotschaarste vormt de aanleiding voor het van toepassing verklaren van de slotregelgeving op een luchthaven. Vervolgens worden met de slotregelgeving doelstellingen nagestreefd die ook in een periode waarin er geen schaarste is, in het geding kunnen komen door slotovertredingen. Daarom zijn slotovertredingen, ook in een periode waarin geen/minder sprake is van slotschaarste, ernstig.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Tevens stelt 5.1.5 dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, omdat het niet gebruiken van deze slots 5.1.5 geen profijt heeft opgeleverd. In dit verband verwijst 5.1.5 naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van de Wet luchtvaart waarin staat: *"Het onterechte profijt dat overtreders met het slotmisbruik behalen kan onderdeel uitmaken van de overwegingen van de inspecteur."*³⁸

Deze zin staat in een alinea waarin uiteen is gezet dat de inspecteur bij zijn keuze voor een interventie rekening houdt met het effect dat hij met de interventie denkt te bereiken. Als uit ervaring blijkt dat bepaalde interventies geen effect sorteren, kan de inspecteur daar verandering in aanbrengen door de interventies aan te passen. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan de inspecteur rekening houden met het onterechte profijt, aldus de wetsgeschiedenis. De omstandigheid dat 5.1.5 in dit geval geen profijt zou hebben gehad van de slotovertredingen, vormt geen aanleiding voor matiging van het boetebedrag. Zoals hiervoor uiteen is gezet acht ik in dit geval de normbedragen uit de beleidsregel passend en geboden. Hierbij betrek ik dat de inspecteur bij zijn keuze voor de interventie heeft meegewogen dat aan 5.1.5 meerdere officiële waarschuwingen zijn gegeven voor vastgestelde NOOPS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021, dat twee correctieve bestuurlijke gesprekken hebben plaatsgevonden en dat 5.1.5 er op is gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.4 Financiële draagkracht

5.1.5 stelt dat zij door de coronapandemie zeer hard is getroffen en dat de ernstige operationele problemen op 5.1.5 zullen leiden tot een reductie van het aantal vluchten, waardoor de verdien capaciteit van 5.1.5 significant wordt beperkt. Ook wijst 5.1.5 er op dat de recent aangekondigde verdrievoudiging van de vliegbelasting gevolgen zal hebben voor haar financiële situatie. Daarnaast voert 5.1.5 aan dat de stapeling van boetes voor slotovertredingen een negatief effect heeft op haar financiële situatie. 5.1.5 wijst er in dit verband terecht op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen heeft aangegeven dat door het opnemen van een maximumboetebedrag in de Wet luchtvaart flexibiliteit wordt geboden om – indien passend – rekening te houden met de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen.³⁹ In het kader van de beoordeling van de financiële draagkracht is 5.1.5 op 21 september 2022 per e-mail in de gelegenheid gesteld om middels het invullen van een vragenformulier haar financiële draagkracht te onderbouwen. Op 30 september 2022 heeft 5.1.5 per e-mail aangegeven dat zij geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Dit betekent dat 5.1.5 niet heeft onderbouwd dat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de vijf boetes die bij besluiten van vandaag aan 5.1.5 zijn opgelegd, te betalen. Daarom wordt in hetgeen 5.1.5 in dit verband heeft aangevoerd, geen aanleiding gevonden voor matiging van het boetebedrag.

³⁸ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, blz. 7.

³⁹ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, p. 5 en p. 6

5.5. Conclusie

Gelet op de ernst van de overtredingen, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder deze zijn begaan, acht ik een boetebedrag van € 25.000,- per overtreding evenredig.

Gelet op het vorenstaande wordt in totaal een boete van € 50.000,- aan 5.1.5 opgelegd.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik 5.1.5 een boete op van € 50.000,00 voor de volgende overtredingen:

	<u>Boetebedrag</u>
1. Boetefeit: B 7.1.c (2) Pleegdatum: 2 x 18 februari 2022 5.1.2.e en 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS). Concreet: Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C] (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel c, Besluit slotallocatie	€ 50.000,00
2 keer overtreding van boetefeit B 7.1.c (2)	
Totaal bedrag	€ 50.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg 5.1.5 namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 50.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.5@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:5

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Wet luchtvaart

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:

b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;

b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;

c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;

d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Gelezen het verzoek van Rotterdam Airport B.V. d.d. 9 maart 2004;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Rotterdam wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Gelezen het verzoek van Eindhoven Airport N.V. d.d. 2 december 2003;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, en artikel 2, tweede lid, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het militair luchtvaartterrein Eindhoven wordt ten aanzien van het medegebruik door burgerluchtvaartuigen aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;

b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);

c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;

d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;

e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;

[...]

i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;

j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;

k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;

l. *IATA seizoen*: seizoen zoals beschreven in de WASG.

Artikel 2

In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie wordt verstaan onder:

a. *'herhaaldelijk'*: meer dan één keer binnen één IATA seizoen;

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

Artikel 4

1. Van het opleggen van een bestuurlijke boete overeenkomstig artikel 3 wordt in ieder geval afgezien in de volgende situaties, mits de gedraging van de luchtvaartmaatschappij, onvoorzienbaar, onvermijdbaar en niet toerekenbaar was

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

aan de luchtvaartmaatschappij:

a. onverwachte, onvermijdbare technische storingen van het luchtvaartuig, welke de slotovertreding veroorzaakt;

b. technische storingen, beschadigingen of verplichte controles die het gevolg zijn van externe oorzaken die de slotovertreding veroorzaken;

c. stakingen of vakbondsacties die de slotovertreding veroorzaakt;

d. eventuele maatregelen van de luchtverkeersleiding die de slotovertreding veroorzaken;

e. medische noodgevallen die de slotovertreding veroorzaken;

f. weersomstandigheden die de slotovertreding veroorzaken;

g. rugwind en tegenwind waarvoor het schema niet kon worden aangepast en waarbij de overtreding niet kon worden voorkomen door de vliegsnelheden aan te passen;

h. politieke situaties die de slotovertreding veroorzaken;

i. oorlogen of conflicten die de slotovertreding veroorzaken;

j. veiligheidsredenen die de slotovertreding veroorzaken;

k. het lossen van ongebegeide ruimbagage conform Verordening (EG) Nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (PbEU 2008, L 97), tenzij die bagage is gescheiden vanwege factoren buiten de controle van de passagier of is onderworpen aan veiligheidscontroles;

l. vertragingen veroorzaakt door het laat instappen van passagiers met mobiliteitsbeperkingen door de luchthavenautoriteit in overeenstemming met Verordening (EG) Nr. 1107/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU 2006, L 204); of

m. andere redenen die voldoen aan de voorwaarden uit het eerste lid.

2. De luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, levert bij de ILT schriftelijk onderbouwd bewijs aan indien zij een beroep doet op een rechtvaardigingsgrond.

3. Indien één van de in het eerste lid genoemde situaties zich heeft voorgedaan op een eerdere vlucht, als onderdeel van een rotatie, kan de rechtvaardigingsgrond gelden voor een latere vlucht van de rotatie.

4. Indien bij een luchtvaartmaatschappij binnen één IATA seizoen meerdere slotafwijkingen worden geconstateerd kan de ILT, de luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, vragen om een verbeterplan te implementeren om verdere slotafwijkingen binnen dat IATA-seizoen te voorkomen.

5. Bij het niet uitvoeren van een verbeterplan als bedoeld in het vierde lid, kan er geen beroep worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072202778/05

Datum
 29-11-2022

Ons kenmerk
 072202778/05

1. Nachtbewegingen zonder nachtslot
1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen
2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072202778/05

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de vennoten

5.1.2.e

5.1.2.e

Tevens per SecureTransfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

Beschikking

Datum 29-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72204961

Geachte heer/mevrouw,

Op 2 juni 2022 heb ik 5.1.5 (hierna: 5.1.5) een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn 5.1.5 een bestuurlijke boete op te leggen wegens twee slotovertredingen. 5.1.5 is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

De gemachtigde van 5.1.5 5.1.2.e, heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 7 juni 2022. 5.1.5 heeft de gronden van haar zienswijze ingediend bij brief van 4 juli 2022. Op 20 september 2022 heeft 5.1.5 haar zienswijze mondeling toegelicht. In onderstaande overwegingen zal ik ingaan op hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het verslag van het gesprek is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan 5.1.5 een boete van € 75.000,- dient te worden opgelegd wegens twee slotovertredingen.

1. Inleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5 @ilent.nl

Ons kenmerk
072204961/05

Uw kenmerk
-

Bijlagen

1. Wettelijk kader
2. Verslag hoorzitting

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

*PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee **5.1.5** werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.*

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072204961/05

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Kortom, het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen.

2. Het geschil

Op 2 juni 2022 is aan een voornemen tot boeteoplegging gezonden, omdat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is vastgesteld dat 5.1.5 luchtdiensten heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdiensten is toegewezen (ook wel genoemd: NORECS). Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 2 april 2022 bij vertrek in 5.1.2.e (in de nacht) en bij aankomst in 5.1.2.e (overdag) zonder slots heeft uitgevoerd. Verder staat in het boeterapport dat 5.1.5 in het IATA winterseizoen 2021 meerdere malen luchtdiensten zonder een slot heeft uitgevoerd en dat 5.1.5 voor deze overtredingen door de ILT is gewaarschuwd.

5.1.5 voert aan dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant, nu artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorrang heeft. Verder kunnen voor één vlucht niet twee boetes worden opgelegd. Daarnaast kan er geen boete worden opgelegd, omdat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad. Voorts is voor de NOREC-overtreding op 5.1.2.e een verkeerd boetebedrag in het voornemen tot boeteoplegging opgenomen. Verder is de slotcoördinator 5.1.5 niet in dialoog getreden met 5.1.5 over verbeteringen. Ten slotte voert 5.1.5 aan dat de voorgenoemde boete onevenredig hoog is.

3. Overtredingen algemeen

3.1. Gelden de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk in NOREC-situaties
5.1.5 betoogt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

strijdig nationaal recht. Bovendien zijn deze voorwaarden ook opgenomen in de Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG).

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Op grond van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie gelden voor NOREC-situaties niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk.

In de toelichting op het Besluit slotallocatie⁷ is hieromtrent het volgende vermeld: *"Voor de verhouding met artikel 14 van de slotverordening is van belang dat dit artikel bepaalt dat de lidstaten voor bepaalde overtredingen moeten voorzien in een afschrikwekkende sanctie. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat niet kan worden voorzien in sancties voor andersoortige overtredingen. De verordening bepaalt, met andere woorden, waarvoor minimaal moet worden voorzien in een afschrikwekkende sanctie en verhindert niet dat overige overtredingen, zoals het aankomen op een luchthaven zonder slot, eveneens gesanctioneerd kunnen worden."*

Kortom, in de toelichting op het Besluit slotallocatie wordt ervan uitgegaan dat in de Slotverordening niet het verbod is opgenomen om te vliegen zonder slot. Dit is naar mijn oordeel, gelet op het hierna volgende juist. Weliswaar volgt uit overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening en de hierna geciteerde artikelen dat het niet de bedoeling is om te vliegen zonder slot, maar een expliciet verbod staat niet in de Slotverordening.

Overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening luidt: *"Op een gecoördineerde luchthaven kan een luchtvaartmaatschappij alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Er moeten maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven."*

Artikel 2 van de Slotverordening luidt:

In deze verordening wordt verstaan onder:

a) „slot“: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
g) „gecoördineerde luchthaven“: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 4, zesde lid, van de Slotverordening luidt:

[...] De coördinator ziet erop toe dat de exploitatie van de luchtvaartmaatschappijen overeenstemt met de hun toegewezen slots. [...]

⁷ Staatsblad 2019, 305, blz. 11.

Artikel 14 van de Slotverordening luidt:

"1. Een vluchtplan van een luchtvaartmaatschappij kan door de bevoegde luchtverkeersleidingsautoriteiten worden verworpen, wanneer de luchtvaartmaatschappij van plan is op een gecoördineerde luchthaven te landen of op te stijgen tijdens de periodes waarin de luchthaven gecoördineerd is, zonder dat de coördinator daarvoor een slot heeft toegewezen.

[...]

5. Lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft."

Het vorenstaande betekent dat het verbod in artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie zijn grondslag vindt in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens. In dit verband verwijs ik naar artikel 11.16, eerste lid, onder e, sub 5°, van de Wet luchtvaart waaruit blijkt dat in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart onder meer slotregelgeving wordt bedoeld. Het vorenstaande betekent eveneens dat voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk gelden. Gelet hierop behoeft het standpunt van **5.1.5** dat in dit geval niet aan deze voorwaarden is voldaan, geen bespreking meer.

Bij voornoemd oordeel betrek ik dat anders dan **5.1.5** betoogt in de Slot Enforcement Code nu juist staat dat tegen iedere NOREC handhavend wordt opgetreden⁸ en dat herhaaldelijk en opzettelijk géén voorwaarden zijn.⁹ Voor zover uit de WASG een andere uitleg volgt, is van belang dat in het voorwoord van de WASG staat dat lokale regelgeving voorrang heeft boven de richtlijnen.¹⁰ Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat dit artikellid uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

In verband met het vorenstaande is van belang dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld het arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 35 en de daar aangehaalde rechtspraak) lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het communautaire karakter ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren. Aan deze voorwaarden is in dit geval voldaan.

3.2. De voorwaarde: "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"

5.1.5 stelt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. De omstandigheid dat deze voorwaarde niet is opgenomen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de

⁸ P. 16 van de Slot Enforcement Code.

⁹ P. 7 van de Slot Enforcement Code. Wel wijst **5.1.5** er terecht op dat uit de Slot Enforcement Code volgt dat bij de beoordeling van de vraag welke sanctie in een concrete situatie passend is, kan worden betrokken of de overtreding opzettelijk is begaan en wat de kans op herhaling is.

¹⁰ "Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some states or regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines."

Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven: c. herhaaldelijk en opzettelijk en toegewezen slot niet te gebruiken."

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

5.1.5 wijst er terecht op dat voor NOOP¹¹- en NOREC-overtredingen in het Besluit slotallocatie niet de voorwaarde is opgenomen dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. Hieronder zal de vraag worden beantwoord of deze voorwaarde op grond van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening wel geldt voor NOOP- en NOREC-overtredingen.

De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Verordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).¹²

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel¹³ voor de Wijzigingsverordening luiden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...)"

¹¹ Onder NOOP wordt verstaan het niet gebruiken van een toegewezen slot.

¹² Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

¹³ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

In de toelichting bij het voorstel¹⁴ schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...)"

In amendement 51 heeft het Europese Parlement¹⁵ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

Amendement 51
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", *of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt*, verliezen, *als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat*, de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord *en eenmaal heeft aangemaand*, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: "or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity". Deze uitleg wordt bovendien bevestigd door het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met

¹⁴ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

¹⁵ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002¹⁶ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004¹⁷ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening

¹⁶ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

¹⁷ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

moet de toevoeging *"of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* in samenhang worden gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin *"herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot"*. Dat betekent dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot. Het standpunt van 5.1.5 dat gelet op de Slotverordening voor NOOPS- en NOREC-overtredingen de voorwaarde geldt dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad, is dan ook onjuist. Reeds hierom faalt het betoog van 5.1.5 dat in dit geval geen grondslag bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete omdat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Hierbij betrek ik het volgende.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Nu uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening evident blijkt dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor *"slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots."*, blijven andere documenten, zoals de WASG waarnaar 5.1.5 verwijst, buiten beschouwing bij de vraag waarop deze voorwaarde betrekking heeft.

Ten overvloede merk ik in verband met het vorenstaande op dat artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening bij Verordening (EU) nr. 2021/250 is ingekort. In de wetsgeschiedenis is geen motivering opgenomen voor deze inkorting. Wel staat in overweging 15 van de preambule van deze verordening het volgende:

"Luchthavens, dienstverleners op luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten informatie hebben over de beschikbare capaciteit om een goede planning te kunnen opstellen. Luchtvaartmaatschappijen moeten de slots die zij niet voornemens zijn te gebruiken zo snel mogelijk, en uiterlijk drie weken vóór de geplande exploitatiedatum, ter beschikking van de coördinator stellen met het oog op eventuele hertoewijzing aan ander luchtvaartmaatschappijen. Indien luchtvaartmaatschappijen zich herhaaldelijk en opzettelijk niet houden aan dat vereiste, of enig ander vereiste van Verordening (EEG) nr. 95/93, moeten zij worden onderworpen aan passende sancties of gelijkwaardige maatregelen."

4. Overtredingen in deze concrete gevallen

4.1. Algemeen

In het boeterapport is vastgesteld dat 5.1.5 luchtdiensten heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdiensten is toegewezen. Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 2 april 2022 bij vertrek in 5.1.2.e (in de nacht) en bij aankomst in 5.1.2.e (overdag) zonder slots heeft uitgevoerd. Uit de e-mail van 14 april 2022 van 5.1.5 aan 5.1.5 bijlage 6 bij het boeterapport, blijkt dat 5.1.5 in het weekend van 2/3 april 2022 kampte met een vloottekort. Op 31 maart 2022 in de middag wist 5.1.5 dat het vliegtuig (na schade door de zandstorm in AGP; Malaga) toch op tijd gereed kon staan en dat een extra positioningsvlucht plaats moest vinden. Voorts staat in deze e-mail dat 5.1.5 door alle hectiek en tijdsdruk was vergeten om slots aan te vragen voor deze positioningsvlucht. Vaststaat en niet in geschil is dat 5.1.5 voor de vlucht van 5.1.2.e geen slot heeft aangevraagd voor het vertrek in 5.1.2.e en voor de aankomst in 5.1.5

Zoals hiervoor is overwogen gelden voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk en de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer is geschaad. In het boeterapport is dan ook terecht niet onderzocht of in de thans aan de orde zijnde gevallen aan deze

voorwaarden is voldaan.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

4.2. Dubbele beboeting

5.1.5 voert aan dat het in strijd is met het ne bis in idem-beginsel (artikel 5:43 van de Awb) dat voor één vlucht twee boetes worden opgelegd. Volgens 5.1.5 is immers sprake van één overtreding, ook in die situatie waarin zowel voor het opstijgen als voor het landen geen slot is aangevraagd. In dit verband wijst 5.1.5 op de toelichting van de beleidsregel waarin staat dat elke vlucht zonder slot een afzonderlijke overtreding is.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

In dit geval heeft 5.1.5 voor de vlucht van 2 april 2022 geen slot aangevraagd voor vertrek in 5.1.2.e en evenmin voor aankomst in 5.1.2.e. Net als voor iedere andere vlucht geldt, geldt ook voor deze vlucht dat zowel voor vertrek als voor aankomst een slot dient te worden aangevraagd. Indien de vlucht wordt uitgevoerd terwijl voor één van beiden geen slot is aangevraagd, is sprake van één overtreding. Indien daarentegen voor beiden geen slot is aangevraagd, is sprake van twee overtredingen. Er is tweemaal nagelaten om een slot aan te vragen. Bovendien worden met beide slots verschillende belangen beschermd, namelijk enerzijds de belangen die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes in 5.1.2.e en anderzijds in 5.1.2.e. Dit betekent dat in het boeterapport terecht twee overtredingen zijn opgenomen betreffende 5.1.2.e. Bij dit oordeel betrek ik dat het door 5.1.5 genoemde arrest van de Hoge Raad van 1 februari 2011 in dit geval niet relevant is omdat dat betrekking heeft op een andere situatie, namelijk op die situatie waarin één gedraging twee overtredingen oplevert. Zoals hiervoor is overwogen, is thans sprake van twee gedragingen die twee overtredingen opleveren.

Dat in de toelichting op de beleidsregel staat dat elke vlucht zonder slot een afzonderlijke overtreding is, geeft geen grond voor een ander oordeel. Deze toelichting moet worden gelezen in de context. Bedoeld is om te motiveren dat voor vliegen zonder slot niet het vereiste van herhaaldelijk geldt. Bovendien geldt dat de toelichting op de beleidsregel niet kan afdoen aan de omstandigheid dat twee overtredingen zijn gepleegd.

4.3. Dialoog

Het betoog van 5.1.5 dat de minister niet bevoegd is tot boeteoplegging omdat 5.1.5 in deze gevallen de dialoog niet is aangegaan, faalt. 5.1.5 wijst er op dat in verschillende artikelen van de WASG is bepaald dat de slotcoördinator de dialoog aangaat met de luchtvaartmaatschappij over slotovertredingen. In deze concrete gevallen heeft 5.1.5 een e-mail gestuurd aan 5.1.5 over de slotovertredingen en hierop heeft 5.1.5 gereageerd. Verder heeft de ILT, zoals hiervoor is aangegeven, meerdere officiële waarschuwingen gegeven en twee correctieve bestuurlijke gesprekken gevoerd, voordat het thans aan de orde zijnde boeterapport is opgemaakt. Het vorenstaande betekent dat de dialoog wel degelijk is aangegaan. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

5. Hoogte van de boete

5.1 Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en

transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd¹⁸ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).¹⁹ Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.²⁰ Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.²¹

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een afschrikwekkende werking te hebben.²²

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.²³

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtredingen van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie begaan tijdens het nachtrecht gelden, afhankelijk van de geluidscategorie van het vliegtuig, boetebedragen van € 25.000,-, € 50.000,- en € 75.000,-. Voor overtredingen van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie begaan tijdens het dagregime gelden, afhankelijk van het vliegtuigtype, boetebedragen van € 25.000,- en € 50.000,-. Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. Dit betekent dat voor een overtreding begaan tijdens het nachtrecht met een vliegtuig dat valt in geluidscategorie S2 in beginsel een boete van € 50.000,- wordt opgelegd. Voor een overtreding begaan tijdens het dagregime wordt voor een vliegtuig met ICAO code C in beginsel een boete van € 25.000,- opgelegd. De ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtredingen zijn begaan, kunnen aanleiding vormen om van deze normbedragen af te wijken. In het hiernavolgende zal ik motiveren dat de boetebedragen van € 50.000,- respectievelijk € 25.000,- in dit

¹⁸ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²⁰ Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²² Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

²³ Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

geval passend en geboden zijn.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

In verband met het vorenstaande merk ik op dat 5.1.5 in haar zienswijze terecht aanvoert dat er in het voornemen tot boeteoplegging ten onrechte vanuit wordt gegaan dat de vlucht heeft plaatsgevonden met een vliegtuig met ICAO code D, E en F terwijl de vlucht in werkelijkheid heeft plaatsgevonden met een vliegtuig met ICAO code C. In het voornemen tot boeteoplegging is dan ook ten onrechte een boetebedrag van € 50.000,- vermeld voor de NOREC-overtreding begaan op 5.1.5. Het boetebedrag dat op grond van de beleidsregel geldt voor NOREC-overtredingen begaan met een vliegtuig met ICAO code C is € 25.000,-. Deze onjuistheid wordt in dit besluit hersteld.

5.2 Verwijtbaarheid

Naar mijn oordeel zijn de overtredingen 5.1.5 volledig te verwijten. Het standpunt van 5.1.5 dat zij door de hectiek en tijdsdruk die is ontstaan als gevolg van een vloottekort door AOGs, vergeten is slots aan te vragen voor de positioneringsvlucht van 5.1.2.e naar 5.1.2.e op 2 april 2022, volg ik niet. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor onder 4.1 heb overwogen. 5.1.5 wist op een bepaald moment dat de positioneringsvlucht zou plaatsvinden. 5.1.5 had op dat moment bij de slotcoördinator hiervoor slots kunnen aanvragen. 5.1.5 heeft dit echter nagelaten. Overigens is 5.1.5 voorafgaand aan het opmaken van het boeterapport door de ILT meerdere keren officieel gewaarschuwd voor vastgestelde NOREC-overtredingen en is aan 5.1.5 kenbaar gemaakt dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan. Daarbij is van belang dat 5.1.5 een luchtvaartmaatschappij is met een Air Operator Certificate en geacht wordt in staat te zijn om een goed slotmanagement te voeren.

5.3 Ernst van de overtredingen

5.1.5 wijst er terecht op dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van Wet Luchtvaart staat dat de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter is geworden vanwege toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens. 5.1.5 wijst er tevens terecht op dat in het IATA winterseizoen 2020-2021 geen/minder sprake was van slotschaarste, wegens de coronapandemie. Deze omstandigheid doet echter niet af aan de ernst van de begane overtredingen. In dit verband is van belang dat de slotregelgeving geldt op gecoördineerde luchthavens, die als zodanig zijn aangewezen omdat daar ten tijde van de aanwijzing sprake was van slotschaarste. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd²⁴ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).²⁵ Door slotovertredingen komen deze doelstellingen in het geding, ongeacht of op die concrete datum/in die concrete periode sprake was van slotschaarste. Met andere woorden, slotschaarste vormt de aanleiding voor het van toepassing verklaren van de slotregelgeving op een luchthaven. Vervolgens worden met de slotregelgeving doelstellingen nagestreefd die ook in een periode waarin er geen schaarste is, in het geding kunnen komen door slotovertredingen. Daarom zijn slotovertredingen, ook in een periode waarin geen/minder sprake is van slotschaarste, ernstig.

In dit geval heeft 5.1.5 voor de vlucht van 2 april 2022 geen slot aangevraagd voor vertrek in 5.1.2.e en evenmin voor aankomst in 5.1.2.e. Met beide slots worden verschillende belangen beschermd, namelijk enerzijds de belangen die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de

²⁴ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes in 5.1.2.e en anderzijds in 5.1.2.e. De twee slotovertredingen zijn daarmee dubbel zo ernstig als één slotovertreding.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Tevens stelt 5.1.5 dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, omdat het niet gebruiken van deze slots 5.1.5 geen profijt heeft opgeleverd. In dit verband verwijst 5.1.5 naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van de Wet luchtvaart waarin staat: *"Het onterechte profijt dat overtreders met het slotmisbruik behalen kan onderdeel uitmaken van de overwegingen van de inspecteur."*²⁶

Deze zin staat in een alinea waarin uiteen is gezet dat de inspecteur bij zijn keuze voor een interventie rekening houdt met het effect dat hij met de interventie denkt te bereiken. Als uit ervaring blijkt dat bepaalde interventies geen effect sorteren, kan de inspecteur daar verandering in aanbrengen door de interventies aan te passen. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan de inspecteur rekening houden met het onterechte profijt, aldus de wetsgeschiedenis. De omstandigheid dat 5.1.5 in dit geval geen profijt zou hebben gehad van de slotovertredingen, vormt geen aanleiding voor matiging van het boetebedrag. Zoals hiervoor uiteen is gezet acht ik in dit geval de normbedragen uit de beleidsregel passend en geboden. Hierbij betrek ik dat de inspecteur bij zijn keuze voor de interventie heeft meegewogen dat aan 5.1.5 meerdere officiële waarschuwingen zijn gegeven voor vastgestelde NORECS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021, dat twee correctieve bestuurlijke gesprekken op 7 januari 2022²⁷ en 10 februari 2022²⁸ hebben plaatsgevonden en dat 5.1.5 er op is gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.4 Financiële draagkracht

5.1.5 stelt dat zij door de coronapandemie zeer hard is getroffen en dat de ernstige operationele problemen op 5.1.5 zullen leiden tot een reductie van het aantal vluchten, waardoor de verdien capaciteit van 5.1.5 significant wordt beperkt. Ook wijst 5.1.5 er op dat de recent aangekondigde verdrievoudiging van de vliegbelasting gevolgen zal hebben voor haar financiële situatie. Daarnaast voert 5.1.5 aan dat de stapeling van boetes voor slotovertredingen een negatief effect heeft op haar financiële situatie. 5.1.5 wijst er in dit verband terecht op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen heeft aangegeven dat door het opnemen van een maximumboetebedrag in de Wet luchtvaart flexibiliteit wordt geboden om – indien passend – rekening te houden met de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen.²⁹ In het kader van de beoordeling van de financiële draagkracht is 5.1.5 op 21 september 2022 per e-mail in de gelegenheid gesteld om middels het invullen van een vragenformulier haar financiële draagkracht te onderbouwen. Op 30 september 2022 heeft 5.1.5 per e-mail aangegeven dat zij geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Dit betekent dat 5.1.5 niet heeft onderbouwd dat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de vijf boetes die bij besluiten van vandaag aan 5.1.5 zijn opgelegd, te betalen. Daarom wordt in hetgeen 5.1.5 in dit verband heeft aangevoerd, geen aanleiding gevonden voor matiging van het boetebedrag.

5.5 Conclusie

Gelet op de ernst van de overtredingen, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder deze zijn begaan, acht ik de boetebedragen van € 50.000,- respectievelijk € 25.000,- per overtreding evenredig.

²⁶ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, blz. 7.

²⁷ Zie bijlage 9 van het boeterapport

²⁸ Zie bijlage 10 van het boeterapport

²⁹ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, p. 5 en p. 6

Gelet op het vorenstaande wordt in totaal een boete van € 75.000,- aan 5.1.5 opgelegd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 75.000,00 voor de volgende overtredingen:

	<u>Boetebedrag</u>
1. Boetefeit: B 7.1.d (2) Pleegdatum: 2 april 2022 5.1.2.e Luchthaven: 5.1.2.e Overtreding: Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie	€ 50.000,00
2. Boetefeit: B 7.1.d (5) Pleegdatum: 2 april 2022 5.1.2.e Luchthaven: 5.1.2.e Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie	€ 25.000,00
Totaal bedrag	€ 75.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 75.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.5@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072204961/05

waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Wet luchtvaart

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:

b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;

b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;

c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;

d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Gelezen het verzoek van Eindhoven Airport N.V. d.d. 2 december 2003;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, en artikel 2, tweede lid, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het militair luchtvaartterrein Eindhoven wordt ten aanzien van het medegebruik door burgerluchtvaartuigen aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;
- b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);
- c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;
- e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;
- [...]
- i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;
- j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;
- k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;
- l. *IATA seizoen*: seizoen zoals beschreven in de WASG.

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

Datum
 29-11-2022

Ons kenmerk
 072204961/05

1. Nachtbewegingen zonder nachtslot
1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen
2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Geluidscategorie S1	Geluidscategorie S2	Geluidscategorie S3	Geluidscategorie S4
Airbus A300	Airbus A310 Airbus A321 Airbus A319 Airbus A320 Airbus A330	Airbus A318	
B727 B737-100/200/300/400/500 B767-100/200/300 B747-200	B737-600/700/800/900 B767-400 B747-400 B757	B777-200/300er	B717
Antonov niet vermelde typen	Antonov 148 ATR42 ATR72		
BAe niet vermelde typen DC-8 DC-9 DC-10 Ilyushin alle typen Tupolev alle typen Yak42	Embraer 170/175/190/195 Fokker 100 MD-11 Shorts 360	BAe 146/AVRO RJ series Bombardier CRJ700 Bombardier 900 Canadair CL600 Canadair RJ 700/900 Sukhoi Superjet SU9	Bae 125-800 Fokker 70 MD-90 Gulfstream IV/V or 650 Hawker 800 Hawker 750/800 XP Cessna 500 Cessna 560 XL Cessna 750 Falcon 200/900/2000/7x IAI Galaxy SPX IAI other types Learjet 31/35/36/45/55/60 Beech alle typen
Alle vliegtuigen niet vermeld in geluidscategorieën S1, S2, S3, S4, S5, S6 of S7		Alle helikopters	

Geluidscategorie S5	Geluidscategorie S6	Geluidscategorie S7
Airbus A340 DHC (DH8D) Bombardier Global Express Canadair CL601/604 Dornier 328/jet Embraer E120 Embraer E135/145 Saab alle typen Alle vliegtuigen < 6 ton MTOW Alle propellervliegtuigen ≤ 9 ton MTOW	Airbus A321NEO B737-800MAX B747-800 B787 Canadair RJ100/200	Airbus A320NEO Airbus A350 Airbus A380

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072204961/05

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de vennoten

5.1.2.e

5.1.2.e

Tevens per SecureTransfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

Beschikking

Datum 29-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72205138

Geachte heer/mevrouw,

Op 21 juni 2022 heb ik 5.1.5 (hierna: 5.1.5) een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn 5.1.5 een bestuurlijke boete op te leggen wegens een slotovertreding. 5.1.5 is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

De gemachtigde van 5.1.5 5.1.2.e, heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 5 juli 2022. 5.1.5 heeft de gronden van haar zienswijze ingediend bij brief van 2 augustus 2022. Op 20 september 2022 heeft 5.1.5 haar zienswijze mondeling toegelicht. In onderstaande overwegingen zal ik ingaan op hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het verslag van het gesprek is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan 5.1.5 een boete van € 25.000,- dient te worden opgelegd wegens een slotovertreding.

1. Inleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5 @ilent.nl

Ons kenmerk
072205138/04

Uw kenmerk
-

Bijlagen

1. Wettelijk kader
2. Verslag hoorzitting

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

*PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee **5.1.5** werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.*

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072205138/04

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Kortom, het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen.

2. Het geschil

Op 21 juni 2022 is aan 5.1.5 een voornemen tot boeteoplegging gezonden, omdat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is vastgesteld dat 5.1.5 luchtdiensten heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdiensten is toegewezen (ook wel genoemd: NORECS). Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 7 mei 2022 zonder een slot heeft uitgevoerd. Verder staat in het boeterapport dat 5.1.5 in het IATA winterseizoen 2021 meerdere malen luchtdiensten zonder een slot heeft uitgevoerd en dat 5.1.5 voor deze overtredingen door de ILT is gewaarschuwd.

5.1.5 voert aan dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant, nu artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorrang heeft. Daarnaast kan er geen boete worden opgelegd, omdat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad. Verder is de slotcoördinator 5.1.5 niet in dialoog getreden met 5.1.5 over verbeteringen. Ten slotte voert 5.1.5 aan dat de voorgenomen boete onevenredig hoog is.

3. Overtreding algemeen

3.1. Gelden de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk in NOREC-situaties

5.1.5 betoogt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht. Bovendien zijn deze voorwaarden ook opgenomen in de Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG).

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072205138/04

Op grond van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie gelden voor NOREC-situaties niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk.

In de toelichting op het Besluit slotallocatie⁷ is hieromtrent het volgende vermeld: *"Voor de verhouding met artikel 14 van de slotverordening is van belang dat dit artikel bepaalt dat de lidstaten voor bepaalde overtredingen moeten voorzien in een afschrikwekkende sanctie. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat niet kan worden voorzien in sancties voor andersoortige overtredingen. De verordening bepaalt, met andere woorden, waarvoor minimaal moet worden voorzien in een afschrikwekkende sanctie en verhindert niet dat overige overtredingen, zoals het aankomen op een luchthaven zonder slot, eveneens gesanctioneerd kunnen worden."*

Kortom, in de toelichting op het Besluit slotallocatie wordt ervan uitgegaan dat in de Slotverordening niet het verbod is opgenomen om te vliegen zonder slot. Dit is naar mijn oordeel, gelet op het hierna volgende juist. Weliswaar volgt uit overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening en de hierna geciteerde artikelen dat het niet de bedoeling is om te vliegen zonder slot, maar een expliciet verbod staat niet in de Slotverordening.

Overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening luidt: *"Op een gecoördineerde luchthaven kan een luchtvaartmaatschappij alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Er moeten maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven."*

Artikel 2 van de Slotverordening luidt:

In deze verordening wordt verstaan onder:

a) „slot“: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
g) „gecoördineerde luchthaven“: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 4, zesde lid, van de Slotverordening luidt:

[...] De coördinator ziet erop toe dat de exploitatie van de luchtvaartmaatschappijen overeenstemt met de hun toegewezen slots. [...]

Artikel 14 van de Slotverordening luidt:

"1. Een vluchtplan van een luchtvaartmaatschappij kan door de bevoegde luchtverkeersleidsautoriteiten worden verworpen, wanneer de

⁷ Staatsblad 2019, 305, blz. 11.

luchtvaartmaatschappij van plan is op een gecoördineerde luchthaven te landen of op te stijgen tijdens de periodes waarin de luchthaven gecoördineerd is, zonder dat de coördinator daarvoor een slot heeft toegewezen.

[...]

5. Lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.”

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

Het vorenstaande betekent dat het verbod in artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie zijn grondslag vindt in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens. In dit verband verwijs ik naar artikel 11.16, eerste lid, onder e, sub 5°, van de Wet luchtvaart waaruit blijkt dat in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart onder meer slotregelgeving wordt bedoeld. Het vorenstaande betekent eveneens dat voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk gelden. Gelet hierop behoeft het standpunt van **5.1.5** dat in dit geval niet aan deze voorwaarden is voldaan, geen bespreking meer.

Bij voornoemd oordeel betrek ik dat anders dan **5.1.5** betoogt in de Slot Enforcement Code nu juist staat dat tegen iedere NOREC handhavend wordt opgetreden⁸ en dat herhaaldelijk en opzettelijk géén voorwaarden zijn.⁹ Voor zover uit de WASG een andere uitleg volgt, is van belang dat in het voorwoord van de WASG staat dat lokale regelgeving voorrang heeft boven de richtlijnen.¹⁰ Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat dit artikellid uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

In verband met het vorenstaande is van belang dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld het arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 35 en de daar aangehaalde rechtspraak) lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het communautaire karakter ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren. Aan deze voorwaarden is in dit geval voldaan.

3.2. De voorwaarde: “waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad”

5.1.5 stelt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. De omstandigheid dat deze voorwaarde niet is opgenomen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

“1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

⁸ P. 16 van de Slot Enforcement Code.

⁹ P. 7 van de Slot Enforcement Code. Wel wijst **5.1.5** er terecht op dat uit de Slot Enforcement Code volgt dat bij de beoordeling van de vraag welke sanctie in een concrete situatie passend is, kan worden betrokken of de overtreding opzettelijk is begaan en wat de kans op herhaling is.

¹⁰ “Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some states or regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines.”

c. herhaaldelijk en opzettelijk en toegewezen slot niet te gebruiken.”

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

5.1.5 wijst er terecht op dat voor NOOP- en NOREC-overtredingen in het Besluit slotallocatie niet de voorwaarde is opgenomen dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. Hieronder zal de vraag worden beantwoord of deze voorwaarde op grond van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening wel geldt voor NOOP- en NOREC-overtredingen.

De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Verordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).¹¹

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel¹² voor de Wijzigingsverordening luiden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...)"

In de toelichting bij het voorstel¹³ schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er

¹¹ Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

¹² COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

¹³ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...)”

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

In amendement 51 heeft het Europese Parlement¹⁴ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

Amendement 51 ARTIKEL 1, PUNT (10) Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)	
<p>4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.</p>	<p>4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt, verliezen, als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat, de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en eenmaal heeft aangemaand, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.</p>

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: "or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity". Deze uitleg wordt bovendien bevestigd door het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

¹⁴ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002¹⁵ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004¹⁶ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening moet de toevoeging "of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" in samenhang worden

¹⁵ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

¹⁶ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin *"herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot"*. Dat betekent dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot. Het standpunt van 5.1.5 dat gelet op de Slotverordening voor NOOP- en NOREC-overtredingen de voorwaarde geldt dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad, is dan ook onjuist. Reeds hierom faalt het betoog van 5.1.5 dat in dit geval geen grondslag bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete omdat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Hierbij betrek ik het volgende.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

Nu uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening evident blijkt dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor *"slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots."*, blijven andere documenten, zoals de WASG waarnaar 5.1.5 verwijst, buiten beschouwing bij de vraag waarop deze voorwaarde betrekking heeft.

Ten overvloede merk ik in verband met het vorenstaande op dat artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening bij Verordening (EU) nr. 2021/250 is ingekort. In de wetsgeschiedenis is geen motivering opgenomen voor deze inkorting. Wel staat in overweging 15 van de preambule van deze verordening het volgende:

"Luchthavens, dienstverleners op luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten informatie hebben over de beschikbare capaciteit om een goede planning te kunnen opstellen. Luchtvaartmaatschappijen moeten de slots die zij niet voornemens zijn te gebruiken zo snel mogelijk, en uiterlijk drie weken vóór de geplande exploitatiedatum, ter beschikking van de coördinator stellen met het oog op eventuele hertoewijzing aan ander luchtvaartmaatschappijen. Indien luchtvaartmaatschappijen zich herhaaldelijk en opzettelijk niet houden aan dat vereiste, of enig ander vereiste van Verordening (EEG) nr. 95/93, moeten zij worden onderworpen aan passende sancties of gelijkwaardige maatregelen."

4. Overtreding in dit concrete geval

4.1. Algemeen

In het boeterapport is vastgesteld dat 5.1.5 een luchtdienst heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen. Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 7 mei 2022 zonder een slot heeft uitgevoerd. In de e-mail van 31 mei 2022 van 5.1.5 aan ILT, bijlage 6 bij het boeterapport, staat dat 5.1.2.e initieel op 6 mei 2022 stond gepland, maar AOG kwam te staan en dat spare parts ingevlogen moesten worden. Uit deze e-mail blijkt dat 5.1.5 wist dat de vlucht op 7 mei 2022 zou plaatsvinden. Verder staat in deze e-mail dat 5.1.5 door de drukte in de operatie is vergeten om een slot aan te vragen voor de vlucht op 7 mei 2022. Vaststaat en niet in geschil is dat 5.1.5 voor de vlucht op 7 mei 2022 geen slot heeft aangevraagd.

Zoals hiervoor is overwogen gelden voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk en de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer is geschaad. In het boeterapport is dan ook terecht niet onderzocht of in het thans aan de orde zijnde geval aan deze voorwaarden is voldaan.

4.2. Dialoog

Het betoog van 5.1.5 dat de minister niet bevoegd is tot boeteoplegging omdat 5.1.5 in deze gevallen de dialoog niet is aangegaan, faalt. 5.1.5 wijst

er op dat in verschillende artikelen van de WASG is bepaald dat de slotcoördinator de dialoog aangaat met de luchtvaartmaatschappij over slotovertredingen. In deze concrete gevallen heeft 5.1.5 een e-mail gestuurd aan 5.1.5 over de slotovertredingen en hierop heeft 5.1.5 gereageerd. Verder heeft de ILT, zoals hiervoor is aangegeven, meerdere officiële waarschuwingen gegeven en twee correctieve bestuurlijke gesprekken gevoerd, voordat het thans aan de orde zijnde boeterapport is opgemaakt. Het vorenstaande betekent dat de dialoog wel degelijk is aangegaan. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

5. Hoogte van de boete

5.1 Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd¹⁷ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).¹⁸ Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.¹⁹ Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.²⁰

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een afschrikwekkende werking te hebben.²¹

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreder. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van

¹⁷ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

¹⁹ Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²¹ Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.²²

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtredingen van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie begaan tijdens het dagregime gelden, afhankelijk van het vliegtuigtype, boetebedragen van € 25.000,- en € 50.000,-. Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. Voor een overtreding begaan tijdens het dagregime wordt voor een vliegtuig met ICAO code C in beginsel een boete van € 25.000,- opgelegd. De ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, kunnen aanleiding vormen om van deze normbedragen af te wijken. In het hiernavolgende zal ik motiveren dat het boetebedrag van € 25.000,- in dit geval passend en geboden is.

5.2 Verwijtbaarheid

Naar mijn oordeel is de overtreding 5.1.5 volledig te verwijten. Het standpunt van 5.1.5 dat de overtreding haar niet of verminderd verwijtbaar is omdat zij, door de drukte rondom het AOG komen te staan van het toestel een dag eerder en het invliegen van spare parts, is vergeten een slot aan te vragen, volg ik niet. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor onder 4.1 heb overwogen.

5.1.5 wist op een bepaald moment dat de vlucht op 7 mei 2022 zou plaatsvinden. 5.1.5 had op dat moment bij de slotcoördinator een slot kunnen aanvragen. 5.1.5 heeft dit echter nagelaten. Overigens is 5.1.5 voorafgaand aan het opmaken van het boeterapport door de ILT meerdere keren officieel gewaarschuwd voor vastgestelde NOREC-overtredingen en is aan 5.1.5 kenbaar gemaakt dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan. Daarbij is van belang dat 5.1.5 een luchtvaartmaatschappij is met een Air Operator Certificate en geacht wordt in staat te zijn om een goed slotmanagement te voeren.

5.3 Ernst van de overtreding

5.1.5 wijst er terecht op dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van Wet Luchtvaart staat dat de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter is geworden vanwege toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens.

5.1.5 wijst er tevens terecht op dat in het IATA winterseizoen 2020-2021 geen/minder sprake was van slotschaarste, wegens de coronapandemie. Deze omstandigheid doet echter niet af aan de ernst van de begane overtreding. In dit verband is van belang dat de slotregelgeving geldt op gecoördineerde luchthavens, die als zodanig zijn aangewezen omdat daar ten tijde van de aanwijzing sprake was van slotschaarste. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd²³ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).²⁴ Door slotovertredingen komen deze doelstellingen in het geding, ongeacht of op die concrete datum/in die concrete periode sprake was van slotschaarste. Met andere woorden, slotschaarste vormt de aanleiding voor het van toepassing verklaren van de slotregelgeving op een luchthaven. Vervolgens worden met de slotregelgeving doelstellingen nagestreefd die ook in een periode waarin er geen schaarste is, in het geding kunnen komen door slotovertredingen. Daarom zijn slotovertredingen, ook in een periode waarin geen/minder sprake is van slotschaarste, ernstig.

²² Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

²³ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

Tevens stelt 5.1.5 dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, omdat het niet gebruiken van deze slots 5.1.5 geen profijt heeft opgeleverd. In dit verband verwijst 5.1.5 naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van de Wet luchtvaart waarin staat: *"Het onterechte profijt dat overtreders met het slotmisbruik behalen kan onderdeel uitmaken van de overwegingen van de inspecteur."*²⁵

Deze zin staat in een alinea waarin uiteen is gezet dat de inspecteur bij zijn keuze voor een interventie rekening houdt met het effect dat hij met de interventie denkt te bereiken. Als uit ervaring blijkt dat bepaalde interventies geen effect sorteren, kan de inspecteur daar verandering in aanbrengen door de interventies aan te passen. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan de inspecteur rekening houden met het onterechte profijt, aldus de wetsgeschiedenis. De omstandigheid dat 5.1.5 in dit geval geen profijt zou hebben gehad van de slotovertreding, vormt geen aanleiding voor matiging van het boetebedrag. Zoals hiervoor uiteen is gezet acht ik in dit geval de normbedragen uit de beleidsregel passend en geboden. Hierbij betrek ik dat de inspecteur bij zijn keuze voor de interventie heeft meegewogen dat aan 5.1.5 meerdere officiële waarschuwingen zijn gegeven voor vastgestelde NORECS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021, dat twee correctieve bestuurlijke gesprekken op 7 januari 2022²⁶ en 10 februari 2022²⁷ hebben plaatsgevonden en dat 5.1.5 er op is gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.4 Financiële draagkracht

5.1.5 stelt dat zij door de coronapandemie zeer hard is getroffen en dat de ernstige operationele problemen op 5.1.5 zullen leiden tot een reductie van het aantal vluchten, waardoor de verdien capaciteit van 5.1.5 significant wordt beperkt. Ook wijst 5.1.5 er op dat de recent aangekondigde verdrievoudiging van de vliegbelasting gevolgen zal hebben voor haar financiële situatie. Daarnaast voert 5.1.5 aan dat de stapeling van boetes voor slotovertredingen een negatief effect heeft op haar financiële situatie. 5.1.5 wijst er in dit verband terecht op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen heeft aangegeven dat door het opnemen van een maximumboetebedrag in de Wet luchtvaart flexibiliteit wordt geboden om – indien passend – rekening te houden met de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen.²⁸ In het kader van de beoordeling van de financiële draagkracht is 5.1.5 op 21 september 2022 per e-mail in de gelegenheid gesteld om middels het invullen van een vragenformulier haar financiële draagkracht te onderbouwen. Op 30 september 2022 heeft 5.1.5 per e-mail aangegeven dat zij geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Dit betekent dat 5.1.5 niet heeft onderbouwd dat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de vijf boetes die bij besluiten van vandaag aan 5.1.5 zijn opgelegd, te betalen. Daarom wordt in hetgeen 5.1.5 in dit verband heeft aangevoerd, geen aanleiding gevonden voor matiging van het boetebedrag.

5.5. Conclusie

Gelet op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder deze is begaan, acht ik het boetebedrag van € 25.000,- evenredig.

Gelet op het vorenstaande wordt een boete van € 25.000,- aan 5.1.5 opgelegd.

²⁵ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, blz. 7.

²⁶ Zie bijlage 7 van het boeterapport

²⁷ Zie bijlage 8 van het boeterapport

²⁸ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, p. 5 en p. 6

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 25.000,00 voor de volgende overtreding:

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072205138/04

1. Boetefeit: B 7.1.d (5)
Pleegdatum: 7 mei 2022
5.1.2.e
Luchthaven: 5.1.2.e

Boetebedrag
€ 25.000,00

Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie

Totaal bedrag

€ 25.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 25.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072205138/04

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.5@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072205138/04

Wet luchtvaart

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072205138/04

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:

b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;

b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;

c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;

d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;

b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);

c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde

luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;

d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;

e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;

[...]

i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;

j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;

k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;

l. *IATA seizoen*: seizoen zoals beschreven in de WASG.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072205138/04

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

1. Nachtbewegingen zonder nachtslot

1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen**2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)**

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072205138/04

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de vennoten

5.1.2.e

5.1.2.e

Tevens per SecureTransfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

Beschikking

Datum 29-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72206302

Geachte heer/mevrouw,

Op 12 juli 2022 heb ik 5.1.5 (hierna: 5.1.5 een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn 5.1.5 een bestuurlijke boete op te leggen wegens een slotovertreding. 5.1.5 is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

De gemachtigde van 5.1.5 5.1.2.e, heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 20 juli 2022. 5.1.5 heeft de gronden van haar zienswijze ingediend bij brief van 22 augustus 2022. Op 20 september 2022 heeft 5.1.5 haar zienswijze mondeling toegelicht. In onderstaande overwegingen zal ik ingaan op hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het verslag van het gesprek is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan 5.1.5 een boete van € 25.000,- dient te worden opgelegd wegens een slotovertreding.

1. Inleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5 @ilent.nl

Ons kenmerk

072206302/05

Uw kenmerk

-

Bijlagen

1. Wettelijk kader
2. Verslag hoorzitting

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

*PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee **5.1.5** werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.*

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072206302/05

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Kortom, het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen.

2. Het geschil

Op 12 juli 2022 is aan 5.1.5 een voornemen tot boeteoplegging gezonden, omdat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is vastgesteld dat 5.1.5 luchtdiensten heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdiensten is toegewezen (ook wel genoemd: NORECS). Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 18 mei 2022 zonder een slot heeft uitgevoerd. Verder staat in het boeterapport dat 5.1.5 in het IATA winterseizoen 2021 meerdere malen luchtdiensten zonder een slot heeft uitgevoerd en dat 5.1.5 voor deze overtredingen door de ILT is gewaarschuwd.

5.1.5 voert aan dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant, nu artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorrang heeft. Daarnaast kan er geen boete worden opgelegd, omdat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad. Verder is de slotcoördinator 5.1.5 niet in dialoog getreden met 5.1.5 over verbeteringen. Ten slotte voert 5.1.5 aan dat de voorgenomen boete onevenredig hoog is.

3. Overtreding algemeen

3.1. Gelden de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk in NOREC-situaties

5.1.5 betoogt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden dat de slotovertreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Dat deze voorwaarden op grond van artikel 7 van het Besluit slotallocatie niet gelden voor NOREC-situaties, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht. Bovendien zijn deze voorwaarden ook opgenomen in de Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG).

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206302/05

Op grond van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie gelden voor NOREC-situaties niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk.

In de toelichting op het Besluit slotallocatie⁷ is hieromtrent het volgende vermeld: *"Voor de verhouding met artikel 14 van de slotverordening is van belang dat dit artikel bepaalt dat de lidstaten voor bepaalde overtredingen moeten voorzien in een afschrikwekkende sanctie. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat niet kan worden voorzien in sancties voor andersoortige overtredingen. De verordening bepaalt, met andere woorden, waarvoor minimaal moet worden voorzien in een afschrikwekkende sanctie en verhindert niet dat overige overtredingen, zoals het aankomen op een luchthaven zonder slot, eveneens gesanctioneerd kunnen worden."*

Kortom, in de toelichting op het Besluit slotallocatie wordt ervan uit gegaan dat in de Slotverordening niet het verbod is opgenomen om te vliegen zonder slot. Dit is naar mijn oordeel, gelet op het hierna volgende juist. Weliswaar volgt uit overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening en de hierna geciteerde artikelen dat het niet de bedoeling is om te vliegen zonder slot, maar een expliciet verbod staat niet in de Slotverordening.

Overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening luidt: *"Op een gecoördineerde luchthaven kan een luchtvaartmaatschappij alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Er moeten maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven."*

Artikel 2 van de Slotverordening luidt:

In deze verordening wordt verstaan onder:

a) „slot“: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
g) „gecoördineerde luchthaven“: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 4, zesde lid, van de Slotverordening luidt:

[...] De coördinator ziet erop toe dat de exploitatie van de luchtvaartmaatschappijen overeenstemt met de hun toegewezen slots. [...]

Artikel 14 van de Slotverordening luidt:

"1. Een vluchtplan van een luchtvaartmaatschappij kan door de bevoegde luchtverkeersleidsautoriteiten worden verworpen, wanneer de

⁷ Staatsblad 2019, 305, blz. 11.

luchtvaartmaatschappij van plan is op een gecoördineerde luchthaven te landen of op te stijgen tijdens de periodes waarin de luchthaven gecoördineerd is, zonder dat de coördinator daarvoor een slot heeft toegewezen.

[...]

5. Lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.”

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

Het vorenstaande betekent dat het verbod in artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie zijn grondslag vindt in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens. In dit verband verwijs ik naar artikel 11.16, eerste lid, onder e, sub 5°, van de Wet luchtvaart waaruit blijkt dat in artikel 8a.52 van de Wet luchtvaart onder meer slotregelgeving wordt bedoeld. Het vorenstaande betekent eveneens dat voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk gelden. Gelet hierop behoeft het standpunt van **5.1.5** dat in dit geval niet aan deze voorwaarden is voldaan, geen bespreking meer.

Bij voornoemd oordeel betrek ik dat anders dan **5.1.5** betoogt in de Slot Enforcement Code nu juist staat dat tegen iedere NOREC handhavend wordt opgetreden⁸ en dat herhaaldelijk en opzettelijk géén voorwaarden zijn.⁹ Voor zover uit de WASG een andere uitleg volgt, is van belang dat in het voorwoord van de WASG staat dat lokale regelgeving voorrang heeft boven de richtlijnen.¹⁰ Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat dit artikellid uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

In verband met het vorenstaande is van belang dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld het arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 35 en de daar aangehaalde rechtspraak) lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het communautaire karakter ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren. Aan deze voorwaarden is in dit geval voldaan.

3.2. De voorwaarde: “waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad”

5.1.5 stelt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. De omstandigheid dat deze voorwaarde niet is opgenomen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

“1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

⁸ P. 16 van de Slot Enforcement Code.

⁹ P. 7 van de Slot Enforcement Code. Wel wijst **5.1.5** er terecht op dat uit de Slot Enforcement Code volgt dat bij de beoordeling van de vraag welke sanctie in een concrete situatie passend is, kan worden betrokken of de overtreding opzettelijk is begaan en wat de kans op herhaling is.

¹⁰ “Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some states or regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines.”

c. herhaaldelijk en opzettelijk en toegewezen slot niet te gebruiken."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

5.1.5 wijst er terecht op dat voor NOOP- en NOREC-overtredingen in het Besluit slotallocatie niet de voorwaarde is opgenomen dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. Hieronder zal de vraag worden beantwoord of deze voorwaarde op grond van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening wel geldt voor NOOP- en NOREC-overtredingen.

De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Verordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).¹¹

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel¹² voor de Wijzigingsverordening luiden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...)"

In de toelichting bij het voorstel¹³ schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er

¹¹ Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

¹² COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

¹³ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...)”

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

In amendement 51 heeft het Europese Parlement¹⁴ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

Amendement 51 ARTIKEL 1, PUNT (10) Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)	
<p>4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.</p>	<p>4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt, verliezen, als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat, de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en eenmaal heeft aangemaand, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.</p>

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: "or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity". Deze uitleg wordt bovendien bevestigd door het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

¹⁴ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002¹⁵ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004¹⁶ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening moet de toevoeging "of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" in samenhang worden

¹⁵ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

¹⁶ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin *"herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot"*. Dat betekent dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot. Het standpunt van 5.1.5 dat gelet op de Slotverordening voor NOOP- en NOREC-overtredingen de voorwaarde geldt dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad, is dan ook onjuist. Reeds hierom faalt het betoog van 5.1.5 dat in dit geval geen grondslag bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete omdat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Hierbij betrek ik het volgende.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

Nu uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening evident blijkt dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor *"slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots."*, blijven andere documenten, zoals de WASG waarnaar 5.1.5 verwijst, buiten beschouwing bij de vraag waarop deze voorwaarde betrekking heeft.

Ten overvloede merk ik in verband met het vorenstaande op dat artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening bij Verordening (EU) nr. 2021/250 is ingekort. In de wetsgeschiedenis is geen motivering opgenomen voor deze inkorting. Wel staat in overweging 15 van de preambule van deze verordening het volgende:

"Luchthavens, dienstverleners op luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten informatie hebben over de beschikbare capaciteit om een goede planning te kunnen opstellen. Luchtvaartmaatschappijen moeten de slots die zij niet voornemens zijn te gebruiken zo snel mogelijk, en uiterlijk drie weken vóór de geplande exploitatiedatum, ter beschikking van de coördinator stellen met het oog op eventuele hertoewijzing aan ander luchtvaartmaatschappijen. Indien luchtvaartmaatschappijen zich herhaaldelijk en opzettelijk niet houden aan dat vereiste, of enig ander vereiste van Verordening (EEG) nr. 95/93, moeten zij worden onderworpen aan passende sancties of gelijkwaardige maatregelen."

4. Overtreding in dit concrete geval

4.1. Algemeen

In het boeterapport is vastgesteld dat 5.1.5 een luchtdienst heeft uitgevoerd zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen. Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 5.1.2.e op 18 mei 2022 zonder een slot heeft aangevoerd. In de e-mail van 31 mei 2022 van 5.1.5 aan 5.1.5 bijlage 4 bij het boeterapport, staat dat 5.1.2.e initieel op 17 mei 2022 stond gepland. De vlucht werd op 18 mei 2022 uitgevoerd, omdat het personeel van de vlucht niet fit genoeg was wegens een eerdere vertraging. Uit deze e-mail blijkt dat 5.1.5 wist dat de vlucht op 18 mei 2022 zou plaatsvinden. Verder staat in deze e-mail dat 5.1.5 door de drukte in de operatie door tekorten in de crew was vergeten om een slot aan te vragen voor de vlucht op 18 mei 2022. Vaststaat en niet in geschil is dat 5.1.5 voor de vlucht op 18 mei 2022 geen slot heeft aangevraagd.

Zoals hiervoor is overwogen gelden voor NOREC-overtredingen niet de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk en de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer is geschaad. In het boeterapport is dan ook terecht niet onderzocht of in het thans aan de orde zijnde geval aan deze voorwaarden is voldaan.

4.2. Dialoog

Het betoog van 5.1.5 dat de minister niet bevoegd is tot boeteoplegging

omdat 5.1.5 in deze gevallen de dialoog niet is aangegaan, faalt. 5.1.5 wijst er op dat in verschillende artikelen van de WASG is bepaald dat de slotcoördinator de dialoog aangaat met de luchtvaartmaatschappij over slotovertredingen. In deze concrete gevallen heeft 5.1.5 een e-mail gestuurd aan 5.1.5 over de slotovertredingen en hierop heeft 5.1.5 gereageerd. Verder heeft de ILT, zoals hiervoor is aangegeven, meerdere officiële waarschuwingen gegeven en twee correctieve bestuurlijke gesprekken gevoerd, voordat het thans aan de orde zijnde boeterapport is opgemaakt. Het vorenstaande betekent dat de dialoog wel degelijk is aangegaan. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

5. Hoogte van de boete

5.1 Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd¹⁷ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).¹⁸ Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.¹⁹ Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.²⁰

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een afschrikwekkende werking te hebben.²¹

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van

¹⁷ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

¹⁹ Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²¹ Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.²²

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtredingen van artikel 7, eerste lid, onder d, van het Besluit slotallocatie begaan tijdens het dagregime gelden, afhankelijk van het vliegtuigtype, boetebedragen van € 25.000,- en € 50.000,-. Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. Voor een overtreding begaan tijdens het dagregime wordt voor een vliegtuig met ICAO code C in beginsel een boete van € 25.000,- opgelegd. De ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, kunnen aanleiding vormen om van deze normbedragen af te wijken. In het hiernavolgende zal ik motiveren dat het boetebedrag van € 25.000,- in dit geval passend en geboden is.

5.2 Verwijtbaarheid

Naar mijn oordeel is de overtreding 5.1.5 volledig te verwijten. Het standpunt van 5.1.5 dat de overtreding haar niet of verminderd verwijtbaar is omdat het personeel van de vlucht niet fit genoeg was wegens een eerdere vertraging, volg ik niet. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor onder 4.1 heb overwogen. 5.1.5 wist op een bepaald moment dat de vlucht op 18 mei 2022 zou plaatsvinden. 5.1.5 had op dat moment bij de slotcoördinator een slot kunnen aanvragen. 5.1.5 heeft dit echter nagelaten. Overigens is 5.1.5 voorafgaand aan het opmaken van het boeterapport door de ILT meerdere keren officieel gewaarschuwd voor vastgestelde NOREC-overtredingen en is aan 5.1.5 kenbaar gemaakt dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan. Daarbij is van belang dat 5.1.5 een luchtvaartmaatschappij is met een Air Operator Certificate en geacht wordt in staat te zijn om een goed slotmanagement te voeren.

5.3 Ernst van de overtreding

5.1.5 wijst er terecht op dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van Wet Luchtvaart staat dat de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter is geworden vanwege toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens. 5.1.5 wijst er tevens terecht op dat in het IATA winterseizoen 2020-2021 geen/minder sprake was van slotschaarste, wegens de coronapandemie. Deze omstandigheid doet echter niet af aan de ernst van de begane overtreding. In dit verband is van belang dat de slotregelgeving geldt op gecoördineerde luchthavens, die als zodanig zijn aangewezen omdat daar ten tijde van de aanwijzing sprake was van slotschaarste. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd²³ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).²⁴ Door slotovertredingen komen deze doelstellingen in het geding, ongeacht of op die concrete datum/in die concrete periode sprake was van slotschaarste. Met andere woorden, slotschaarste vormt de aanleiding voor het van toepassing verklaren van de slotregelgeving op een luchthaven. Vervolgens worden met de slotregelgeving doelstellingen nagestreefd die ook in een periode waarin er geen schaarste is, in het geding kunnen komen door slotovertredingen. Daarom zijn slotovertredingen, ook in een periode waarin geen/minder sprake is van slotschaarste, ernstig.

²² Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

²³ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

Tevens stelt 5.1.5 dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, omdat het niet gebruiken van deze slots 5.1.5 geen profijt heeft opgeleverd. In dit verband verwijst 5.1.5 naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van de Wet luchtvaart waarin staat: *"Het onterechte profijt dat overtreders met het slotmisbruik behalen kan onderdeel uitmaken van de overwegingen van de inspecteur."*²⁵

Deze zin staat in een alinea waarin uiteen is gezet dat de inspecteur bij zijn keuze voor een interventie rekening houdt met het effect dat hij met de interventie denkt te bereiken. Als uit ervaring blijkt dat bepaalde interventies geen effect sorteren, kan de inspecteur daar verandering in aanbrengen door de interventies aan te passen. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan de inspecteur rekening houden met het onterechte profijt, aldus de wetsgeschiedenis. De omstandigheid dat 5.1.5 in dit geval geen profijt zou hebben gehad van de slotovertreding, vormt geen aanleiding voor matiging van het boetebedrag. Zoals hiervoor uiteen is gezet acht ik in dit geval de normbedragen uit de beleidsregel passend en geboden. Hierbij betrek ik dat de inspecteur bij zijn keuze voor de interventie heeft meegewogen dat aan 5.1.5 meerdere officiële waarschuwingen zijn gegeven voor vastgestelde NORECS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021, dat twee correctieve bestuurlijke gesprekken op 7 januari 2022²⁶ en 10 februari 2022²⁷ hebben plaatsgevonden en dat 5.1.5 er op is gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.4 Financiële draagkracht

5.1.5 stelt dat zij door de coronapandemie zeer hard is getroffen en dat de ernstige operationele problemen op 5.1.5 zullen leiden tot een reductie van het aantal vluchten, waardoor de verdien capaciteit van 5.1.5 significant wordt beperkt. Ook wijst 5.1.5 er op dat de recent aangekondigde verdrievoudiging van de vliegbelasting gevolgen zal hebben voor haar financiële situatie. Daarnaast voert 5.1.5 aan dat de stapeling van boetes voor slotovertredingen een negatief effect heeft op haar financiële situatie. 5.1.5 wijst er in dit verband terecht op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen heeft aangegeven dat door het opnemen van een maximumboetebedrag in de Wet luchtvaart flexibiliteit wordt geboden om – indien passend – rekening te houden met de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen.²⁸ In het kader van de beoordeling van de financiële draagkracht is 5.1.5 op 21 september 2022 per e-mail in de gelegenheid gesteld om middels het invullen van een vragenformulier haar financiële draagkracht te onderbouwen. Op 30 september 2022 heeft 5.1.5 per e-mail aangegeven dat zij geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Dit betekent dat 5.1.5 niet heeft onderbouwd dat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de vijf boetes die bij besluiten van vandaag aan 5.1.5 zijn opgelegd, te betalen. Daarom wordt in hetgeen 5.1.5 in dit verband heeft aangevoerd, geen aanleiding gevonden voor matiging van het boetebedrag.

5.5. Conclusie

Gelet op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder deze is begaan, acht ik het boetebedrag van € 25.000,- evenredig.

Gelet op het vorenstaande wordt een boete van € 25.000,- aan 5.1.5 opgelegd.

²⁵ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, blz. 7.

²⁶ Zie bijlage 5 van het boeterapport

²⁷ Zie bijlage 6 van het boeterapport

²⁸ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, p. 5 en p. 6

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 25.000,00 voor de volgende overtreding:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

1. Boetefeit: B 7.1.d (5)
Pleegdatum: 18 mei 2022

Boetebedrag
€ 25.000,00

5.1.2.e

Luchthaven: 5.1.2.e

Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie

Totaal bedrag

€ 25.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 25.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206302/05

5.1.2.e

Bezwaarclause

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.5@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206302/05

Wet luchtvaart

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:
b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

- a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
- b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
- c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
- d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;
- b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);
- c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde

luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;
e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;
[...]
i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;
j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;
k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;
l. *IATA seizoenen*: seizoenen zoals beschreven in de WASG.

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

Datum
 29-11-2022

Ons kenmerk
 072206302/05

1. Nachtbewegingen zonder nachtslot
1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen
2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206302/05

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de vennoten

5.1.2.e

5.1.2.e

Tevens per SecureTransfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5 @ilent.nl

Ons kenmerk
072206657/04

Uw kenmerk
-

Bijlagen

1. Wettelijk kader
2. Verslag hoorzitting

Beschikking

Datum 29-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72206657

Geachte heer/mevrouw,

Op 26 juli 2022 heb ik 5.1.5 (hierna: 5.1.5) een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn 5.1.5 een bestuurlijke boete op te leggen wegens een slotovertreding. 5.1.5 is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

De gemachtigde van 5.1.5 5.1.2.e, heeft hiervan gebruik gemaakt bij brief van 9 augustus 2022. 5.1.5 heeft de gronden van haar zienswijze ingediend bij brief van 5 september 2022. Op 20 september 2022 heeft 5.1.5 haar zienswijze mondeling toegelicht. In onderstaande overwegingen zal ik ingaan op hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd. Het verslag van het gesprek is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan 5.1.5 een boete van € 25.000,- dient te worden opgelegd wegens een slotovertreding.

1. Inleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

*PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handhavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee **5.1.5** werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.*

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
29-11-2022
Ons kenmerk
072206657/04

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Kortom, het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen.

2. Het geschil

Op 26 juli 2022 is aan 5.1.5 een voornemen tot boeteoplegging gezonden, omdat door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is vastgesteld dat 5.1.5 herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet heeft gebruikt (ook wel genoemd: NOOPS). Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 het toegewezen slot betreffende 5.1.2.e op 22 juni 2022 niet heeft gebruikt. Verder staat in het boeterapport dat 5.1.5 in het IATA winterseizoen 2021 en zomerseizoen 2022 meerdere malen toegewezen slots niet heeft gebruikt en dat 5.1.5 voor deze overtredingen door de ILT is gewaarschuwd.

5.1.5 voert aan dat er geen grondslag bestaat voor het opleggen van enige boete. Allereerst is niet aangetoond dat deze overtreding herhaaldelijk en opzettelijk is begaan. Daarnaast is sprake van een rechtvaardigingsgrond. Voorts kan er geen boete worden opgelegd, omdat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad. Verder is de slotcoördinator 5.1.5 niet in dialoog getreden met 5.1.5 over verbeteringen. Ten slotte voert 5.1.5 aan dat de voorgenomen boete onevenredig hoog is.

3. Overtreding

3.1. De voorwaarden: herhaaldelijk en opzettelijk

3.1.1. Algemeen

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

- a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;*
- b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;*
- c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;*
- d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen."*

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

In de toelichting op het Besluit slotallocatie⁷ staat:

"Artikel 14 van de verordening voorziet in een aantal instrumenten die kunnen worden ingezet om luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen zich aan de toegewezen «slots» te houden. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het «off-slot» landen of opstijgen en het zonder «slot» landen of opstijgen. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat in Nederland in praktijk gebruik wordt gemaakt van «dagslots» en «nachtslots».

[...]

Naast de mogelijkheden die de slotcoördinator heeft in het geval van «off-slot» landen of opstijgen, is de lidstaat de plicht opgelegd om te voorzien in effectieve, proportionele en weerhoudende sancties of gelijkwaardige maatregelen om herhaaldelijk en opzettelijk «off-slot»-vliegen, dan wel het significant anders benutten van een slot tegen te gaan.

Met de wijziging van het Besluit slotallocatie wordt uitvoering gegeven aan deze verplichting van de lidstaat. Ten aanzien van de overige leden van artikel 14 van de verordening zijn geen uitvoeringsmaatregelen vereist.

De bedoelde sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn in dit geval de vorm gegeven van een verbod overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de verordening dat is opgenomen in het nieuwe artikel 7 van het Besluit slotallocatie."

Uit het vorenstaande volgt dat artikel 7 van het Besluit slotallocatie is vastgesteld ter handhaving van de artikelen 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening. Dit betekent dat artikel 7 van het Besluit slotallocatie moet worden toegepast aan de hand van de uitleg van artikel 14 van de Slotverordening.

Artikel 14 van de Slotverordening luidt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen. 5. Lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft."

In de Slotverordening zijn geen definities opgenomen van herhaaldelijk en opzettelijk.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dient aan begrippen in de gehele Unie een autonome en uniforme uitlegging te worden gegeven op basis van de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen, de context van de betrokken artikelen alsook het doel van de regeling waartoe zij behoren (zie onder meer r.o. 32 het arrest van 27 februari 2014; ECLI:EU:C:2014:98; Van der Ham en Van der Ham-Reijersen van Buuren; hierna: het arrest Van der Ham).

Het doel van de Slotverordening is aanscherping van de regelgeving om de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken. In de considerans van de Wijzigingsverordening is dit als volgt verwoord:

"(2) De ervaring heeft uitgewezen dat Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206657/04

⁷ Staatsblad 2005, 486, blz. 6 en 7.

[4] moet worden aangescherpt om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt gebruikt.

(3) Bijgevolg is het noodzakelijk die verordening te wijzigen, zoals bepaald in artikel 14 van die verordening, en een aantal van haar bepalingen te verduidelijken.

(15) Op een gecoördineerde luchthaven kan een luchtvaartmaatschappij alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Er moeten maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

De context van artikel 14 van de Slotverordening geeft in dit geval geen aanwijzingen voor de uitleg van de begrippen herhaaldelijk en opzettelijk.

Wat betreft de gebruikte bewoordingen is allereerst het volgende van belang. In Nederland is voorafgaand aan de opstelling van de Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens (hierna: beleidsregel) een onderzoek uitgevoerd door PA Consulting Group⁸. In dit onderzoek is onder meer ingegaan op de vraag hoe de voorwaarden opzettelijk en herhaaldelijk in andere lidstaten worden uitgelegd. De onderzoekers hebben gesproken met slotcoördinatoren uit Zwitserland, Spanje het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Samengevat leggen deze slotcoördinatoren de begrippen als volgt uit:
"Repeated: More than once is the very narrow definition and is used by coordinators such that a second infringement will trigger an investigation. Generally, this is the same for all coordinators, though some may look for slightly more of a pattern before contacting the airlines.
Intentional: There is no agreed definition of intentional, and in some jurisdictions the advice is that it is very difficult to prove intent. However, some coordinators take the view if the published time or flight plan are different to the slot times allocated, then the airline intended to operate a different time."⁹

3.1.1.1. Herhaaldelijk

Het begrip herhaaldelijk is in artikel 2, aanhef en onder a, van de beleidsregel gedefinieerd. Dit artikellid luidt:

"In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie wordt verstaan onder:
a. 'herhaaldelijk': meer dan één keer binnen één IATA seizoen;"

Deze definitie sluit aan bij de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen; herhaaldelijk is immers meer dan één keer. Voorts blijkt uit voornoemd onderzoek door PA Consulting Group dat deze uitleg in overeenstemming is met de uitleg van dit begrip door andere lidstaten. Bovendien sluit deze uitleg aan bij de op grond van de considerans vereiste aanscherping van de regelgeving, met als doel de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken.

3.1.1.2. Opzettelijk

Het begrip "opzettelijk" is niet gedefinieerd in de beleidsregel. In r.o. 34 en 35 van het arrest Van der Ham heeft het Hof uitgelegd wat moet worden verstaan onder de termen "opzet" en "opzettelijke niet-naleving" uit de Verordeningen nr. 796/2004 en 1975/2006 met betrekking tot steunmaatregelen voor plattelandsontwikkelingen. Het Hof heeft overwogen dat de betrokkene zich op een bepaalde wijze kan gedragen waardoor hij ofwel een toestand van niet-naleving van de voorschriften tracht te bewerkstelligen, ofwel, zonder dat hij dit doel voor ogen heeft, de mogelijkheid dat die niet-overeenstemming zich

⁸ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

⁹ P. 16 van het onderzoek.

voordoet, aanvaardt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat er volgens het Hof verschillende gradaties van opzet zijn. Deze uitleg sluit aan bij de heersende leer in Nederland. Voor genoemde situaties worden in het Nederlandse recht "vol opzet" en "voorwaardelijk opzet" genoemd. Ook uit arresten over de Habitatrictlijn volgt dat het Hof onder opzet niet alleen "vol opzet" verstaat maar ook "voorwaardelijk opzet".¹⁰

In de toelichting van de beleidsregel staat het volgende: *"Indien opzettelijk voorkomt in de omschrijving van de verbodsbepalingen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie kan hiervoor bijvoorbeeld het moment bepalend zijn dat de piloot vraagt om de toestemming om te vertrekken (startup clearance) terwijl de luchtvaartmaatschappij wist, dan wel had moeten weten dat er een slotafwijking of overtreding plaats gaat vinden. Bij het niet gebruiken van een slot, wordt bijvoorbeeld gekeken of het slot nog teruggegeven kon worden op het moment dat de luchtvaartmaatschappij wist het slot niet meer te kunnen of zullen gebruiken. Bij het vaststellen van overtredingen wordt door de ILT tevens rekening gehouden met het voor Nederland geldende beleid zoals vastgelegd in 'policy rulings' zoals gepubliceerd op de website van 5.1.5 Overtredingen die het gevolg zijn van het niet uitvoeren van verbeterplannen zoals besproken met 5.1.5 en/of de ILT worden gezien als opzettelijk gepleegd."*¹¹ Kortom, op grond van de beleidsregel wordt opzet – net als in het arrest Van der Ham en andere arresten van het Hof van Justitie¹² – niet alleen aangenomen in geval van willens en wetens handelen maar ook in die situatie dat bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat een overtreding plaatsvindt alsmede in die situaties die vallen onder de tussenliggende gradaties van opzet. Deze uitleg sluit aan bij de op grond van de considerans vereiste aanscherping van de regelgeving, met als doel de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken.

3.1.2. Tussenconclusie met betrekking tot de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk

Het begrip herhaaldelijk is in de beleidsregel terecht gedefinieerd als "meer dan één keer binnen één IATA-seizoen". Deze definitieomschrijving betreft de autonome en uniforme uitleg die in andere lidstaten wordt gehanteerd en sluit aan bij de gewone betekenis van het begrip en het doel van de slotregelgeving. Voor het begrip opzettelijk geldt dat mijn uitleg dat de vier gradaties van opzet allen vallen onder opzettelijk als bedoeld in de Slotverordening, aansluit bij de uitleg die het Hof aan dit begrip heeft gegeven in het kader van andere regelgeving. Bovendien is deze uitleg in overeenstemming met de juridische betekenis van dit begrip en in overeenstemming met het doel van de slotregelgeving.

3.1.3. Bespreking standpunten 5.1.5

Het standpunt van 5.1.5 dat onder herhaaldelijk moet worden verstaan een zeker patroon, volg ik gelet op het vorenstaande niet. Evenmin volg ik het standpunt van 5.1.5 dat onder opzettelijk enkel moet worden verstaan "willens en wetens handelen". Bij dit oordeel betrek ik het hierna volgende.

¹⁰ "HvJEU C-221/04, par. 73. In zijn rechtspraak heeft het Hof reeds vastgesteld dat sprake is van voorwaardelijk opzet in onder meer de volgende concrete situaties: het plaatsen van strikken voor (niet strikt beschermde) vossen in gebieden waarvan bekend is dat er ook (strikt beschermde) otters voorkomen (HvJEU C-221/04); kamperen in de nabijheid van een legstrand van strikt beschermde zeeschildpadden met mogelijke verstoring tot gevolg (HvJEU C-504/14, 10 november 2016); het aanleggen van een pijpleiding in zee met mogelijke verstoring van strikt beschermde walvisachtigen tot gevolg (HvJEU C-183/05, 11 januari 2007); motorcrossen in het leefgebied van strikt beschermde slangen met het mogelijke doden en/of verstoren van zulke dieren tot gevolg (HvJEU C-340/10, 15 maart 2012); en het uitvoeren van landbouwwerkzaamheden met het mogelijke doden, verstoren of vernielen van nesten of eieren van vogels tot gevolg (HvJEU 412/85, 17 september 1987)" (Kamerstukken II 2019/20, Vragen, doc.nr. 2020Z15101).

¹¹ Staatscourant 2021, 45332, blz. 7.

¹² Vergelijk de arresten van 15 december 2005 (ECLI:EU:C:2005:777), 18 mei 2006 (ECLI:EU:C:2006:329). Zie tevens de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:243).

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

5.1.5 verwijst ter onderbouwing van haar standpunt dat onder herhaaldelijk moet worden verstaan “een zeker patroon” naar artikel 9.4.2.4 van de Worldwide Airport Slot Guidelines (hierna: WASG) waarin het volgende staat:

“The coordinator should avoid seeking unnecessary explanations regarding minor operational deviations. In analysing whether the deviation represents potential misuse, the coordinator should consider, for example:

- a) whether the deviation is a result of an obvious operational disruption (for example, known events of extreme weather, or strikes);*
- b) whether the deviation is within a reasonable tolerance, indicating normal operational variability rather than potential slot misuse; and*
- c) whether the deviation is part of a pattern of repeated off-slot operations, departing from normal operational variability.”*

In dit artikel staan omstandigheden die volgens de WASG relevant zijn voor de beoordeling van de vraag of sprake is van slotmisbruik. In dit artikel staat niet wat moet worden verstaan onder herhaaldelijk. Bovendien staat in het voorwoord van de WASG dat lokale regelgeving voorrang heeft boven de richtlijnen.¹³ Gelet hierop zie ik in de verwijzing van 5.1.5 naar de WASG geen aanleiding om voor de uitleg van het begrip “herhaaldelijk” af te wijken van de beleidsregel. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

Evenmin zie ik grond voor het oordeel dat in de beleidsregel had moeten worden bepaald dat voor de vraag of herhaaldelijk een slotovertreding is gepleegd één specifieke slotreeks moet worden beoordeeld en/of rekening moet worden gehouden met de totale slotportefeuille van de luchtvaartmaatschappij. Anders dan 5.1.5 betoogt, ben ik van oordeel dat iedere herhaalde slotovertreding ernstig is en dat hiertegen handhavend moet worden opgetreden, ongeacht of binnen diezelfde slotreeks al eerder een slotafwijking heeft plaatsgevonden. In verband met de ernst van de overtreding en de belangen die hierdoor in het geding komen, verwijs ik naar overweging 5.3 van dit besluit. Met betrekking tot het standpunt dat de totale slotportefeuille relevant is voor de vraag of sprake is van herhaaldelijk, merk ik op dat “herhaaldelijk” een objectief criterium is dat – ongeacht de grootte van de luchtvaartmaatschappij – altijd hetzelfde moet worden uitgelegd, waarmee tevens recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel.

5.1.5 verwijst voor haar standpunt dat onder opzettelijk enkel wordt verstaan “willens en wetens handelen” naar de WASG, naar de Slot Enforcement Code en naar de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de wijziging van de Wet luchtvaart¹⁴ als de wijziging van het Besluit slotallocatie¹⁵. In deze documenten wordt, net als in de Slotverordening, het begrip “intentionally”/“opzettelijk” gebruikt. Hiervoor is reeds overwogen dat dit begrip verschillende gradaties kent en dat hieronder niet alleen valt “willens en wetens handelen”. Reeds hierom wordt in de verwijzing van 5.1.5 naar deze documenten geen grond gevonden voor het oordeel dat onder intentionally/opzettelijk enkel moet worden verstaan willens en wetens handelen. Bij dit oordeel betrek ik dat 5.1.5 verwijst naar artikel 9.2.2 van de WASG waarin voorbeelden worden genoemd van slotmisbruik. 5.1.5 verwijst naar de onderdelen d en f waarin de situaties worden genoemd die vallen onder “willens en wetens handelen”, zoals het houden of aanvragen van

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

¹³ “Although the policies, principles and processes outlined in this document are intended as best practice for worldwide application, it is possible that some states or regions may also have regulations governing some of these issues. In such cases those regulations will have precedence over the policies, principles and processes of these guidelines.”

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 469, nr. 6.

¹⁵ Staatsblad 2019, 305.

een slot terwijl de luchtvaartmaatschappij niet van plan is het te gebruiken. In de overige onderdelen van dit artikel worden echter ook andere situaties genoemd die kunnen vallen onder de overige gradaties van opzet, zoals vliegen op een andere tijd dan het toegewezen slot. De voorbeelden als genoemd in de onderdelen d en f vormen dan ook geen aanwijzingen voor de juistheid van het standpunt van 5.1.5 dat onder opzet enkel moet worden verstaan "willens en wetens handelen". In verband met het vorenstaande is verder van belang dat in de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet luchtvaart als voorbeeld van niet opzettelijk handelen de situatie wordt genoemd dat een onverwachte landing moet worden gemaakt.¹⁶

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

3.1.4. Conclusie met betrekking tot de voorwaarden herhaaldelijk en opzettelijk

Uit hetgeen ik hiervoor onder 3.1.3 heb overwogen, volgt dat hetgeen 5.1.5 in haar zienswijze heeft aangevoerd niet kan afdoen aan de tussenconclusie zoals opgenomen onder 3.1.2.

3.2. Het moment van teruggave van slots

5.1.5 voert aan dat het boeterapport er ten onrechte vanuit gaat dat slots uiterlijk op de dag van de geplande vlucht kunnen worden teruggegeven. Volgens 5.1.5 staan er op die dag echter geen passagiers en een toestel van een andere maatschappij gereed en kan datzelfde slot toch niet worden gebruikt. Volgens 5.1.5 zou de termijn voor annulering van een vlucht verlengd moeten worden tot 1 werkdag na de geplande vlucht.

Gelet op artikel 7 van het Besluit slotallocatie is het verboden herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken. Indien bijvoorbeeld een vliegtuig AOG¹⁷ komt te staan, wordt een slot niet gebruikt. Dit is een overtreding van artikel 7 van het Besluit slotallocatie en van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening. Deze overtreding kan worden voorkomen door het slot op tijd terug te geven aan 5.1.5 zodat geen sprake is van het niet gebruiken van een slot.

5.1.5 hanteert de werkwijze dat slots uiterlijk op de dag van de geplande vlucht kunnen worden teruggegeven. Deze werkwijze is in overeenstemming met de artikelen 8.5.2 en 10.18.5 van de WASG, waarmee de slotcoördinator op grond van artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening rekening moet houden.

Artikel 8.5.2. van de WASG luidt: "*To ensure that scarce capacity is not wasted, airlines must immediately return any slots they know they will not use. Even at short notice, it may be possible to reallocate returned slots to other operators.*". Artikel 10.18.5 van de WASG luidt: "*Airlines should notify the coordinator of on-the-day cancellations so that the slots can be reallocated to other carriers.*"

5.1.5 richt zich met haar standpunt tegen deze werkwijze van 5.1.5 5.1.5 is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan.¹⁸ De werkwijze van 5.1.5 kan in deze bestuurlijke boete-procedure niet aan de orde komen. Wel wijs ik er ten overvloede op dat de werkwijze van 5.1.5 naar mijn oordeel redelijk is en in overeenstemming met de Slotverordening en de WASG. Gelet op overweging 2 van de preambule van de Wijzigingsverordening moet de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens immers zo volledig en flexibel mogelijk worden gebruikt. Uit dat oogpunt is het belangrijk dat een slot zo snel mogelijk wordt teruggegeven. Eén dag later is al te laat. Ten slotte is in verband met het vorenstaande van belang dat een teruggegeven slot in de slotpool terecht komt en opnieuw kan worden uitgegeven.

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 469, nr. 6, blz. 7.

¹⁷ Aircraft On Ground. Deze term wordt gebruikt indien een vliegtuig aan de grond wordt gehouden wegens technische problemen.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 060, nr. 3.

3.3. De voorwaarde: "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"

5.1.5 stelt dat de Slotverordening in dit geval geen grondslag biedt voor het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. De omstandigheid dat deze voorwaarde niet is opgenomen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie, is niet relevant. De Slotverordening heeft immers rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en heeft voorrang boven strijdig nationaal recht.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven: c. herhaaldelijk en opzettelijk en toegewezen slot niet te gebruiken."

Artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

5.1.5 wijst er terecht op dat voor NOOP- en NOREC¹⁹-overtredingen in het Besluit slotallocatie niet de voorwaarde is opgenomen dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer zijn geschaad. Hieronder zal de vraag worden beantwoord of deze voorwaarde op grond van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening wel geldt voor NOOP- en NOREC-overtredingen.

De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Verordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).²⁰

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel²¹ voor de Wijzigingsverordening luidden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die

¹⁹ Onder norec wordt verstaan: vliegen zonder slot.

²⁰ Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

²¹ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...)"

ILT
 Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
 29-11-2022

Ons kenmerk
 072206657/04

In de toelichting bij het voorstel²² schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...)"

In amendement 51 heeft het Europese Parlement²³ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

Amendement 51 ARTIKEL 1, PUNT (10) Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)	
4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.	4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt , verliezen, als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat , de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en eenmaal heeft aangemaand , kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de

²² COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.
²³ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: *"or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity"*. Deze uitleg wordt bovendien bevestigd door het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002²⁴ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004²⁵ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van

²⁴ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

²⁵ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening moet de toevoeging "of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" in samenhang worden gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin "herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot". Dat betekent dat de voorwaarde "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot. Het standpunt van 5.1.5 dat gelet op de Slotverordening voor NOOPS- en NOREC-overtredingen de voorwaarde geldt dat de luchthavenexploitatie en het luchtverkeer niet zijn geschaad, is dan ook onjuist. Reeds hierom faalt het betoog van 5.1.5 dat in dit geval geen grondslag bestaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete omdat niet aan deze voorwaarde is voldaan. Hierbij betrek ik het volgende.

Nu uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening evident blijkt dat de voorwaarde "waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" enkel geldt voor "slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots.", blijven andere documenten, zoals de WASG waarnaar 5.1.5 verwijst, buiten beschouwing bij de vraag waarop deze voorwaarde betrekking heeft.

Ten overvloede merk ik in verband met het vorenstaande op dat artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening bij Verordening (EU) nr. 2021/250 is ingekort. In de wetsgeschiedenis is geen motivering opgenomen voor deze inkorting. Wel staat in overweging 15 van de preambule van deze verordening het volgende: "Luchthavens, dienstverleners op luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moeten informatie hebben over de beschikbare capaciteit om een goede planning te kunnen opstellen. Luchtvaartmaatschappijen moeten de slots die zij niet voornemens zijn te gebruiken zo snel mogelijk, en uiterlijk drie weken vóór de geplande exploitatiedatum, ter beschikking van de coördinator stellen met het oog op eventuele hertoewijzing aan ander luchtvaartmaatschappijen. Indien luchtvaartmaatschappijen zich herhaaldelijk en opzettelijk niet houden aan dat vereiste, of enig ander vereiste van Verordening (EEG) nr. 95/93, moeten zij worden onderworpen aan passende sancties of gelijkwaardige maatregelen."

4. Overtreding in dit concrete geval

4.1. Algemeen

In het boeterapport is vastgesteld dat 5.1.5 herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet heeft gebruikt. Concreet is in het boeterapport aangetoond dat 5.1.5 het toegewezen slot betreffende 5.1.2.e op 22 juni 2022 niet heeft gebruikt. Daarbij is in het boeterapport aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarde "herhaaldelijk". Voorafgaand aan dit boeterapport heeft de ILT immers meerdere officiële waarschuwingen gegeven aan 5.1.5 voor 8²⁶ vastgestelde NOOPS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021 en voor 2²⁷ vastgestelde NOOPS-overtredingen in het IATA-zomerseizoen 2022. Vervolgens heeft de ILT per e-mail van 22 april 2022, bijlage 2 bij het

²⁶ P. 2 van het boeterapport in zaak nr. 72206657.

²⁷ P. 2 van het boeterapport in zaak nr. 72206657.

boeterapport, 5.1.5 er op gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Eveneens is voldaan aan de voorwaarde dat 5.1.5 de slotovertreding opzettelijk heeft begaan. 5.1.5 heeft tenminste bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de slotovertreding zich zouden voordoen. Immers, uit bijlage 3 van het boeterapport blijkt dat het toestel AOG (airport on ground) kwam te staan en dat op een bepaald moment bekend werd dat het toestel pas de volgende ochtend terug kon vliegen. 5.1.5 wist of had moeten weten dat een slotovertreding zou plaatsvinden op het moment dat deze vlucht werd geannuleerd en het slot niet werd teruggegeven. Dit betekent dat tenminste sprake is van voorwaardelijk opzet.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Zoals hiervoor is overwogen geldt voor NOOPS-overtredingen niet de voorwaarde dat de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer is geschaad. In het boeterapport is dan ook terecht niet onderzocht of in het thans aan de orde zijnde geval aan deze voorwaarde is voldaan.

4.2. Rechtvaardigingsgrond

5.1.5 voert aan dat een rechtvaardigingsgrond bestaat voor de overtreding en verwijst in dit verband naar artikel 5:5 van de Awb en artikel 4, eerste lid, onder a en b, van de beleidsregel. Op grond van laatstgenoemde artikelonderdelen wordt, mits de gedraging van de luchtvaartmaatschappij onvoorzienbaar, onvermijdbaar en niet toerekenbaar was aan de luchtvaartmaatschappij, afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete in geval van ofwel onverwachte, onvermijdbare technische storingen, ofwel technische storingen, beschadigingen of verplichte controles die het gevolg zijn van externe oorzaken die de slotovertreding veroorzaken. In dit geval is het toestel AOG (airport on ground) komen te staan. Er was sprake van een technisch mankement op luchthaven Palma de Mallorca. Er moesten technici en onderdelen ingevlogen worden om het toestel te repareren. Op een bepaald moment werd bekend dat het toestel pas de volgende ochtend terug kon vliegen. 5.1.5 had vanaf dat moment tot 24:00 uur de tijd om het slot via het digitale systeem aan 5.1.5 terug te geven. 5.1.5 is dit echter vergeten. Deze overtreding was naar mijn oordeel vermijdbaar. 5.1.5 had namelijk ruim de tijd om de slots aan 5.1.5 terug te geven. Dit betekent dat de rechtvaardigingsgronden uit artikel 4 van de beleidsregel in dit geval niet aan de orde zijn. In het boeterapport is in dit verband terecht opgemerkt dat de slotovertreding het gevolg is van administratieve onvolkomenheid en/of een menselijke fout.²⁸ Gelet op deze motivering bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat sprake is van de algemene rechtvaardigingsgrond uit artikel 5:5 van de Awb.

4.3. Dialoog

Het betoog van 5.1.5 dat de minister niet bevoegd is tot boeteoplegging omdat 5.1.5 in deze gevallen de dialoog niet is aangegaan, faalt. 5.1.5 wijst er op dat in verschillende artikelen van de WASG is bepaald dat de slotcoördinator de dialoog aangaat met de luchtvaartmaatschappij over slotovertredingen. In deze concrete gevallen heeft 5.1.5 een e-mail gestuurd aan 5.1.5 over de slotovertredingen en hierop heeft 5.1.5 gereageerd. Verder heeft de ILT, zoals hiervoor is aangegeven, meerdere officiële waarschuwingen gegeven en twee correctieve bestuurlijke gesprekken gevoerd, voordat het thans aan de orde zijnde boeterapport is opgemaakt. Het vorenstaande betekent dat de dialoog wel degelijk is aangegaan. Daarbij merk ik ten overvloede op dat de WASG geen

²⁸ Zie in dit verband tevens de toelichting op de beleidsregel waarin het volgende staat: "Voorop staat dat als een luchtvaartmaatschappij een slotafwijking, die als overtreding aangemerkt kan worden, had kunnen vermijden door administratieve handelingen, zij geen gebruik kan maken van de rechtvaardigingsgronden van artikel 4." (Staatscourant 2021, nr. 45332, blz. 7)

wetgeving is maar wereldwijde richtlijnen betreft, dat in artikel 8, vijfde lid, van de Slotverordening niet meer staat dan dat met deze richtlijnen rekening wordt gehouden én dat deze bepaling uit de Slotverordening enkel is gericht aan de slotcoördinator en dus niet aan de minister/ILT.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

5. Hoogte van de boete

5.1 Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd²⁹ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).³⁰ Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.³¹ Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.³²

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een afschrikwekkende werking te hebben.³³

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.³⁴

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtreding van artikel 7, eerste lid, onder c, van het Besluit slotallocatie geldt een boetebedrag van € 25.000,- per overtreding (voor vliegtuigtype kleiner dan een wide body). Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen

²⁹ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

³¹ Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

³² Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

³³ Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

³⁴ Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. Dit betekent dat voor een overtreding in beginsel een boete van € 25.000,- wordt opgelegd, tenzij dit boetebedrag niet passend is gelet op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. In het hiernavolgende zal ik motiveren dat ik een boetebedrag van € 25.000,- per overtreding in dit geval passend en geboden acht.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

5.2 Verwijtbaarheid

Naar mijn oordeel is de overtreding 5.1.5 volledig te verwijten. Het standpunt van 5.1.5 dat de overtreding haar niet of verminderd verwijtbaar is omdat als gevolg van het technisch mankement lange tijd onduidelijk was of de vlucht kon doorgaan, volg ik niet. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor onder 4.2 heb overwogen. 5.1.5 wist op een bepaald moment dat het slot niet meer zou worden gebruikt. 5.1.5 had tot 24.00 uur de tijd om het slot aan de slotcoördinator terug te geven. 5.1.5 heeft dit echter nagelaten. Overigens is 5.1.5 voorafgaand aan het opmaken van het boeterapport door de ILT meerdere keren officieel gewaarschuwd voor vastgestelde NOOP-overtredingen en is aan 5.1.5 kenbaar gemaakt dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

5.3 Ernst van de overtreding

5.1.5 wijst er terecht op dat in de memorie van toelichting bij de wijziging van Wet Luchtvaart staat dat de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter is geworden vanwege toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens. 5.1.5 wijst er tevens terecht op dat in het IATA winterseizoen 2020-2021 geen/minder sprake was van slotschaarste, wegens de coronapandemie. Deze omstandigheid doet echter niet af aan de ernst van de begane overtreding. In dit verband is van belang dat de slotregelgeving geldt op gecoördineerde luchthavens, die als zodanig zijn aangewezen omdat daar ten tijde van de aanwijzing sprake was van slotschaarste. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd³⁵ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).³⁶ Door slotovertredingen komen deze doelstellingen in het geding, ongeacht of op die concrete datum/in die concrete periode sprake was van slotschaarste. Met andere woorden, slotschaarste vormt de aanleiding voor het van toepassing verklaren van de slotregelgeving op een luchthaven. Vervolgens worden met de slotregelgeving doelstellingen nagestreefd die ook in een periode waarin er geen schaarste is, in het geding kunnen komen door slotovertredingen. Daarom zijn slotovertredingen, ook in een periode waarin geen/minder sprake is van slotschaarste, ernstig.

Tevens stelt 5.1.5 dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, omdat het niet gebruiken van deze slots 5.1.5 geen profijt heeft opgeleverd. In dit verband verwijst 5.1.5 naar de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van de Wet luchtvaart waarin staat: *"Het onterechte profijt dat overtreders met het slotmisbruik behalen kan onderdeel uitmaken van de overwegingen van de inspecteur."*³⁷ Deze zin staat in een alinea wordt uiteen is gezet dat de inspecteur bij zijn keuze voor een interventie rekening houdt met het effect dat hij met de interventie denkt te bereiken. Als uit ervaring blijkt dat bepaalde interventies geen effect sorteren, kan de inspecteur daar verandering in aanbrengen door de interventies aan te passen. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete kan de inspecteur

³⁵ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

³⁷ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, blz. 7.

rekening houden met het onterechte profijt, aldus de wetsgeschiedenis. De omstandigheid dat 5.1.5 in dit geval geen profijt zou hebben gehad van de slotovertreding, vormt geen aanleiding voor matiging van het boetebedrag. Zoals hiervoor uiteen is gezet acht ik in dit geval de normbedragen uit de beleidsregel passend en geboden. Hierbij betrek ik dat de inspecteur bij zijn keuze voor de interventie heeft meegewogen dat aan 5.1.5 meerdere officiële waarschuwingen zijn gegeven voor vastgestelde NOOPS-overtredingen in het IATA-winterseizoen 2021 en IATA-zomerseizoen 2022, dat twee correctieve bestuurlijke gesprekken hebben plaatsgevonden en dat 5.1.5 er op is gewezen dat een volgende slotovertreding met een bestuurlijke boete zou worden afgedaan.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

5.4 Financiële draagkracht

5.1.5 stelt dat zij door de coronapandemie zeer hard is getroffen en dat de ernstige operationele problemen op 5.1.5 zullen leiden tot een reductie van het aantal vluchten, waardoor de verdien capaciteit van 5.1.5 significant wordt beperkt. Ook wijst 5.1.5 er op dat de recent aangekondigde verdrievoudiging van de vliegbelasting gevolgen zal hebben voor haar financiële situatie. Daarnaast voert 5.1.5 aan dat de stapeling van boetes voor slotovertredingen een negatief effect heeft op haar financiële situatie. 5.1.5 wijst er in dit verband terecht op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen heeft aangegeven dat door het opnemen van een maximumboetebedrag in de Wet luchtvaart flexibiliteit wordt geboden om – indien passend – rekening te houden met de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen.³⁸ In het kader van de beoordeling van de financiële draagkracht is 5.1.5 op 21 september 2022 per e-mail in de gelegenheid gesteld om middels het invullen van een vragenformulier haar financiële draagkracht te onderbouwen. Op 30 september 2022 heeft 5.1.5 per e-mail aangegeven dat zij geen gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Dit betekent dat 5.1.5 niet heeft onderbouwd dat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de vijf boetes die bij besluiten van vandaag aan 5.1.5 zijn opgelegd, te betalen. Daarom wordt in hetgeen 5.1.5 in dit verband heeft aangevoerd, geen aanleiding gevonden voor matiging van het boetebedrag.

5.5. Conclusie

Gelet op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder deze is begaan, acht ik een boetebedrag van € 25.000,- evenredig.

Gelet op het vorenstaande wordt een boete van € 25.000,- aan 5.1.5 opgelegd.

³⁸ Kamerstukken II, 35 469, nr. 6, p. 5 en p. 6

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 25.000,00 voor de volgende overtreding:

1. Boetefeit: B 7.1.c (2)
Pleegdatum: 22 juni 2022

5.1.2.e

Luchthaven: 5.1.2.e

Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS). Concreet: Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C] (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel c, Besluit slotallocatie

Boetebedrag
€ 25.000,00

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Totaal bedrag

€ 25.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 25.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.5@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206657/04

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:5

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206657/04

overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Wet luchtvaart

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:

b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;

b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;

c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;

d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Gelezen het verzoek van Rotterdam Airport B.V. d.d. 9 maart 2004;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Rotterdam wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Gelezen het verzoek van Eindhoven Airport N.V. d.d. 2 december 2003;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, en artikel 2, tweede lid, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het militair luchtvaartterrein Eindhoven wordt ten aanzien van het medegebruik door burgerluchtvaartuigen aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;

b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);

c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;

d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;

e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;

[...]

i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;

j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;

k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;

l. *IATA seizoen*: seizoen zoals beschreven in de WASG.

Artikel 2

In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie wordt verstaan onder:

a. *'herhaaldelijk'*: meer dan één keer binnen één IATA seizoen;

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

Artikel 4

1. Van het opleggen van een bestuurlijke boete overeenkomstig artikel 3 wordt in ieder geval afgezien in de volgende situaties, mits de gedraging van de luchtvaartmaatschappij, onvoorzienbaar, onvermijdbaar en niet toerekenbaar was

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206657/04

aan de luchtvaartmaatschappij:

a. onverwachte, onvermijdbare technische storingen van het luchtvaartuig, welke de slotovertreding veroorzaakt;

b. technische storingen, beschadigingen of verplichte controles die het gevolg zijn van externe oorzaken die de slotovertreding veroorzaken;

c. stakingen of vakbondsacties die de slotovertreding veroorzaakt;

d. eventuele maatregelen van de luchtverkeersleiding die de slotovertreding veroorzaken;

e. medische noodgevallen die de slotovertreding veroorzaken;

f. weersomstandigheden die de slotovertreding veroorzaken;

g. rugwind en tegenwind waarvoor het schema niet kon worden aangepast en waarbij de overtreding niet kon worden voorkomen door de vliegsnelheden aan te passen;

h. politieke situaties die de slotovertreding veroorzaken;

i. oorlogen of conflicten die de slotovertreding veroorzaken;

j. veiligheidsredenen die de slotovertreding veroorzaken;

k. het lossen van onbegeleide ruimbagage conform Verordening (EG)

Nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (PbEU 2008, L 97), tenzij die bagage is gescheiden vanwege factoren buiten de controle van de passagier of is onderworpen aan veiligheidscontroles;

l. vertragingen veroorzaakt door het laat instappen van passagiers met mobiliteitsbeperkingen door de luchthavenautoriteit in overeenstemming met Verordening (EG) Nr. 1107/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU 2006, L 204); of

m. andere redenen die voldoen aan de voorwaarden uit het eerste lid.

2. De luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, levert bij de ILT schriftelijk onderbouwd bewijs aan indien zij een beroep doet op een rechtvaardigingsgrond.

3. Indien één van de in het eerste lid genoemde situaties zich heeft voorgedaan op een eerdere vlucht, als onderdeel van een rotatie, kan de rechtvaardigingsgrond gelden voor een latere vlucht van de rotatie.

4. Indien bij een luchtvaartmaatschappij binnen één IATA seizoen meerdere slotafwijkingen worden geconstateerd kan de ILT, de luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, vragen om een verbeterplan te implementeren om verdere slotafwijkingen binnen dat IATA-seizoen te voorkomen.

5. Bij het niet uitvoeren van een verbeterplan als bedoeld in het vierde lid, kan er geen beroep worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

29-11-2022

Ons kenmerk

072206657/04

Datum
29-11-2022Ons kenmerk
072206657/04**1. Nachtbewegingen zonder nachtslot****1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;**

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen**2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)**

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
29-11-2022

Ons kenmerk
072206657/04

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.2.e 5.1.5
5.1.2.e 5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Tevens per secure transfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

5.1.5@ilent.nl

Beschikking

Datum 12-7-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72204873

Ons kenmerk
072204873/02

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
Bijlage vertaling

Geachte heer/mevrouw,

Op 2 juni 2022 heb ik u een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Op dit voornemen heb ik binnen de gestelde termijn geen zienswijze ontvangen.

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 100.000,00 voor de volgende overtredingen:

- Boetefeit: B 7.1.c (1)
Pleegdatum: 2 x op 15 februari 2022

Boetebedrag
€ 100.000,00

5.1.2.e 5.1.2.e
Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5
Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS). Concreet: Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel c, Besluit slotallocatie

2 x € 50.000,00 per overtreding van B 7.1.c (1) =
€ 100.000,00

Totaal bedrag

€ 100.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 100.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

12-7-2022

Ons kenmerk

072204873/02

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar opgesteld in de Nederlandse taal maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:

Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: **5.1.**₅@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

12-7-2022

Ons kenmerk

072204873/02

Appendix (translation decision):

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Dear Sir/Madam,

Datum
12-7-2022

On the 2nd of June 2022 I sent you my intention to impose a fine. I did not receive your opinion within the set term.

Ons kenmerk
072204873/02

With this decision I impose a fine of € 100.000,00 for the following violations:

	<u>Amount of the penalty</u>
1. Penalty violation: B 7.1.c (1) Date of the violation: 2 x on 15 February 2022 5.1.2.e Coordinated Airport: 5.1.5 Violation: Repeatedly and intentionally not using an assigned slot (NOOPS). Specifically: Not using a slot by a (wide body) aircraft with an ICAO code D, E of F (chart 3) Violated provision: Article 7, paragraph 1, part c Decree Slot Allocation [<i>Besluit slotallocatie</i>]	€ 100.000,00
2 x € 50.000,00 per violation of B 7.1.c (1) = € 100.000,00	
Totaal bedrag	€ 100.000,00

Authorisation

Pursuant to Article 11.16(1)(e)(5^o) of the Aviation Act [*Wet Luchtvaart*], the Minister of Infrastructure and Water Management is authorised to impose an administrative fine for these violations.

Decision

On behalf of the Minister of Infrastructure and Water Management, I impose an administrative fine of € 100.000,00 on 5.1.5

Payment, reminder and collection

You will receive a letter from the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) requesting payment of this fine within one month. In this letter you will find the CJIB number that you are to specify with your payment. This letter also contains a payment deadline. The fine must be credited to the account of the CJIB by this date. If the amount of the fine is not credited to the CJIB account by the due date, you will receive a reminder. The amount of the fine will then be increased by the reminder fee. If the amount of the fine is not received within the set period even after the reminder, the fine will be increased by the costs relating to the reminder and collection as well as the statutory interest from the date of default. The total amount will be collected by means of an incremental penalty order. The incremental penalty order will be served by bailiff's writ at your expense.

The conditions for eligibility for a payment scheme can be found on www.ilent.nl.

Yours, sincerely,
THE MINISTER OF INFRASTRUCTURE AND WATER MANAGEMENT,
on whose behalf,
The Head of the Administrative Fines Department,

5.1.2.e

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
12-7-2022

Ons kenmerk
072204873/02

5.1.2.e

Objection clause:

Should you disagree with the imposition of the fine, you can submit a notice of objection, drawn up in the Dutch language, within 6 weeks from the date of dispatch of the decision. You must submit such notice of objection to:

Human Environment and Transport Inspectorate,
Administrative Fines Department,
Legal Affairs
P.O. Box 16191
2500 BD The Hague
The Netherlands
Or
5.1.5 @ilent.nl

Your notice of objection must be signed and at least contain the following: the name and address of the party submitting the notice, the date, a description of this decision, and the reasons for objecting to this decision. Please enclose a copy of this decision and of any other documents pertaining to the case with the notice of objection. We would also like to receive your telephone number or e-mail address.

Please note:

You must pay the fine within the prescribed period, also when you have submitted an objection against the fine order.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Tevens per secure transfer: 5.1.2.e @ 5.1.5

5.1.5@ilent.nl

Beschikking

Datum 8-11-2022
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72207897

Ons kenmerk
072207897/02

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
Vertaling

Geachte heer/mevrouw,

Op 13 september 2022 heb ik u een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Op dit voornemen heb ik binnen de gestelde termijn geen zienswijze ontvangen.

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 100.000,00 voor de volgende overtredingen:

- | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 1. | Boetefeit: B 7.1.d (4)
Pleegdatum: 2 x op 28 juni 2022
5.1.2.e | <u>Boetebedrag</u>
€ 100.000,00 |
|----|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------|

Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet:
Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie

2 x € 50.000,00 per overtreding van B 7.1.d (4) = € 100.000,00

Totaal bedrag

€ 100.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 100.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

8-11-2022

Ons kenmerk

072207897/02

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar opgesteld in de Nederlandse taal maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: **5.1.**₅@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

8-11-2022

Ons kenmerk

072207897/02

Appendix (translation decision):

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Dear Sir/Madam,

Datum
8-11-2022

On the 13th of September 2022 I sent you my intention to impose a fine. I did not receive your opinion within the set term.

Ons kenmerk
072207897/02

With this decision I impose a fine of € 100.000,00 for the following violations:

	<u>Amount of the penalty</u>
1. Penalty violation: B 7.1.d (4) Date of the violation: 2 x on the 28 th of June 2022 5.1.2.e	€ 100.000,00
Violation: Operate an air service without a slot allocated for that air service and which does not result in a night movement (NOREC day) Specific: Conduct flights without a slot at a coordinated airport with a (wide body) aircraft with an ICAO code D, E, or F (Table 3) Violated provision: Article 7, paragraph 1, part d, Decree Slot allocation [<i>Besluit slotallocatie</i>] 2 x € 50.000,00 per violation of B 7.1.d (4) = € 100.000,00	
Total amount	€ 100.000,00

Authorisation

Pursuant to Article 11.16(1)(e)(5^o) of the Aviation Act [*Wet Luchtvaart*], the Minister of Infrastructure and Water Management is authorised to impose an administrative fine for these violations.

Decision

On behalf of the Minister of Infrastructure and Water Management, I impose an administrative fine of € 100.000,00 on 5.1.5.

Payment, reminder and collection

You will receive a letter from the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) requesting payment of this fine within one month. In this letter you will find the CJIB number that you are to specify with your payment. This letter also contains a payment deadline. The fine must be credited to the account of the CJIB by this date. If the amount of the fine is not credited to the CJIB account by the due date, you will receive a reminder. The amount of the fine will then be increased by the reminder fee. If the amount of the fine is not received within the set period even after the reminder, the fine will be increased by the costs relating to the reminder and collection as well as the statutory interest from the date of default. The total amount will be collected by means of an incremental penalty order. The incremental penalty order will be served by bailiff's writ at your expense.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
8-11-2022

Ons kenmerk
072207897/02

The conditions for eligibility for a payment scheme can be found on www.ilent.nl.

Yours, sincerely,
THE MINISTER OF INFRASTRUCTURE AND WATER MANAGEMENT,
on whose behalf,
The Head of the Administrative Fines Department,

5.1.2.e

5.1.2.e

Objection clause:

Should you disagree with the imposition of the fine, you can submit a notice of objection, drawn up in the Dutch language, within 6 weeks from the date of dispatch of the decision. You must submit such notice of objection to:

Human Environment and Transport Inspectorate,
Administrative Fines Department,
Legal Affairs
P.O. Box 16191
2500 BD The Hague
The Netherlands
Or
5.1.5 @ilent.nl

Your notice of objection must be signed and at least contain the following: the name and address of the party submitting the notice, the date, a description of this decision, and the reasons for objecting to this decision. Please enclose a copy of this decision and of any other documents pertaining to the case with the notice of objection. We would also like to receive your telephone number or e-mail address.

Please note:

You must pay the fine within the prescribed period, also when you have submitted an objection against the fine order.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

t.a.v. de directie

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00

www.ilent.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

5.1.5@ilent.nl

Ons kenmerk

072208278/05

Uw kenmerk

-

Bijlage

1. Wettelijk kader

Beschikking

Datum 14-2-2023
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72208278

Geachte heer, mevrouw,

Op 11 oktober 2022, 8 november 2022 en 13 december 2022 heb ik u voornemens tot boeteoplegging gezonden in respectievelijk de zaaknummers 72208278, 72208686 en 72209550. Hierin heb ik aangekondigd voornemens te zijn u een bestuurlijke boete op te leggen van tezamen € 200.000,-. U bent in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

U heeft hiervan gebruik gemaakt bij schrijven van 15 december 2022 en van 9 januari 2023. In uw zienswijze voert u kortgezegd aan dat geen sprake is van opzet, de overtredingen te rechtvaardigen zijn op grond van het force majeure-regime en subsidiair dat de boete gematigd dient te worden. Hetgeen u in uw brief heeft aangegeven, heb ik bestudeerd en hier zal ik in mijn motivatie op ingaan.

Dit besluit behandelt de overtredingen in alle drie de zaaknummers. Vanaf heden zal één zaaknummer aan alle overtredingen worden gekoppeld, namelijk 72208278. De zaaknummers 72208686 en 72209550 vervallen daarmee. In dit besluit kom ik tot de conclusie dat aan u een boete van € 175.000,- dient te worden opgelegd wegens vijf slotovertredingen.

1. Inleiding & aanleiding

Een slot is een door de coördinator gegeven toestemming om op een bepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur van een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen.¹

In 1993 is Verordening (EEG) nr. 95/93 (hierna: Slotverordening) vastgesteld. In 2004 is met Verordening (EG) nr. 793/2004 (hierna: Wijzigingsverordening) deze verordening gewijzigd. Volgens overweging 15 van de preambule van de Wijzigingsverordening kan een luchtvaartmaatschappij op een gecoördineerde luchthaven alleen toegang krijgen als er een "slot" is toegewezen. Volgens deze overweging moeten er maatregelen worden ingevoerd om de handhaving van deze verordening te waarborgen, met name voor het geval dat luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk de regels voor de toewijzing van "slots" niet naleven.² Volgens overweging 2 is de aanscherping van de

¹ Artikel 2, aanhef en onder a, van de Slotverordening.

² Nr. 15 van de preambule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

Slotverordening nodig om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt gebruikt.³ In artikel 14, vijfde lid, van de Slotverordening is bepaald dat lidstaten zorgen voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties.

Bij brief van 9 december 2019 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over verbetering van de slotnaleving.⁴ In deze brief staat het volgende:

"2. Verbetering van de slotnaleving ((«Improving slot compliance»))

Het is van belang dat elk slot goed gebruikt wordt op een gecoördineerde luchthaven zodat er zorgvuldig met de schaarse luchthaveninfrastructuur wordt omgegaan. Op grond van de EU slotverordening moet de overheid zorgdragen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen waarmee kan worden opgetreden tegen slotmisbruik.

Bij de consultatie van de wijziging van het Besluit slotallocatie hebben diverse stakeholders aangegeven dat de handhaving op slotmisbruik verbeterd moet worden. Naar aanleiding daarvan heb ik uw Kamer op 2 april jl. geïnformeerd over mijn voornemen om de handhavingsmogelijkheden tegen slotmisbruik te verbeteren (Kamerstuk 31 936, nr. 586).

In die Kamerbrief heb ik een onderzoek aangekondigd. Dat onderzoek is uitgevoerd door PA Consulting Group⁵. Doel van het onderzoek was om op basis van een benchmark voor verduidelijking te zorgen van enkele open normen uit de Europese Slotverordening; zoals «opzettelijk» en «op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots». Maar ook om advies in te winnen hoe de slotmonitoring en -handhaving kan worden verbeterd.

Het onderzoek van PA Consulting concludeert dat de huidige situatie voor verbetering vatbaar is. Zo blijkt de slotmonitoring op andere luchthavens strenger dan in Nederland. Dat brengt het risico met zich mee dat luchtvaartmaatschappijen hun vertragingen «wegwerken» in Nederland. Ook wordt geconcludeerd dat de monitoring door de slotcoördinator en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport beter op elkaar kan worden afgestemd en dat de personele bezetting bij de slotcoördinator voor slotmonitoring laag is.

PA Consulting komt met negen aanbevelingen voor de overheid en slotcoördinator om de slot compliance te verbeteren. De aanbevelingen waar de overheid primair voor verantwoordelijk is, zijn: (1) breid de bestaande handavingsregels uit; (2) prioriteer welke vormen van slot compliance het meest urgent zijn; (3) introduceer een tijdtolerantie; (4) introduceer een sanctieregime en (5) verbeter de afstemming tussen slotcoördinator en ILT. De aanbevelingen voor de slotcoördinator hebben betrekking op de bereikbaarheid van de slotcoördinator buiten kantooruren, de inzet van meer mensen en middelen op slotmonitoring, inzicht in de systemen waarmee 5.1.5 werkt en het maken van werkprocedures voor speciale evenementen.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek concludeer ik ook dat de huidige situatie om verbetering vraagt. De aanbevelingen van PA Consulting Group nemen we daarbij als startpunt. Inmiddels is een aantal voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om dit mogelijk te maken. Zo is het verbodsartikel in het Besluit slotallocatie uitgebreid dat de ILT in staat stelt om op meer vormen van

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

³ Nr. 2 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 706.

⁵ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20191209/verbetering_van_de_slotnaleving/document.

slotmisbruik in te grijpen. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarmee het sanctie-instrumentarium van de ILT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete zodat de ILT sneller en effectiever op kan treden tegen slotmisbruik."

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Met ingang van 10 februari 2021 is aan artikel 11.16, eerste lid, van de Wet luchtvaart een vijfde onderdeel toegevoegd. Het opschrift van deze wet luidt: *"Wet van 2 december 2020 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met het inzetten van het instrument van een bestuurlijke boete om slotmisbruik op gecoördineerde luchthavens effectief te kunnen bestraffen."*

Datum
14-2-2023
Ons kenmerk
072208278/05

In de memorie van toelichting van deze wet⁶ staat: *"Door de toegenomen schaarste op gecoördineerde luchthavens is de noodzaak om doeltreffend te handhaven groter geworden. Recent onderzoek laat zien dat het aantal onregelmatigheden op 5.1.5 relatief hoog is. Geconstateerd is dat er in 2018 meer dan 600 keer op 5.1.5 gevlogen is zonder toegewezen slot en dat er gemiddeld 20 vluchten per dag worden gepland op een ander tijdstip dan de toegewezen slottijd."*

Het slotregime heeft als doel om luchtvaartmaatschappijen zo optimaal mogelijk gebruik te laten maken van een luchthaven. Slotovertredingen, zoals het niet gebruiken van een slot, het vliegen zonder slot of het vliegen in de nacht met een dagslot, leiden ertoe dat niet optimaal gebruik gemaakt is van de luchthaven. Dit is nadelig voor alle luchtvaartmaatschappijen. Indien een slot niet wordt gebruikt, gaat waardevolle capaciteit verloren. Indien wordt gevlogen zonder (nacht)slot levert dit oneerlijk voordeel op. Een andere luchtvaartmaatschappij zal immers wel een (nacht)slot moeten aanvragen teneinde een vlucht uit te voeren vanaf een gecoördineerde luchthaven. Het niet gebruiken van een slot en het vliegen zonder (nacht)slot zijn daarmee ernstige overtredingen.

2. Het geschil

U wordt een zestal overtredingen verweten van artikel 7 van het Besluit Slotallocatie, namelijk het vliegen zonder slot, het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot en herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken.

3. Opzet

U voert aan dat, gelet op artikel 7, lid 1 van het Besluit Slotallocatie, er sprake moet zijn van opzet en dat hiervan geen sprake is geweest. Gelet hierop zie ik eerst noodzaak vast te stellen wat onder opzet verstaan moet worden in de zin van het Besluit Slotallocatie.

Artikel 7 van het Besluit slotallocatie luidt:

"1. Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:
a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;
b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;
c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;
d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen."

Allereerst is van belang om vast te stellen dat een definitie van opzet ontbreekt in het Besluit Slotallocatie. Gelet op de toelichting behorende bij artikel 7 van het Besluit Slotallocatie⁷ dient dit artikel om de strafbaarstellingen als bedoeld in

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 2.

⁷ Staatsblad 2005, 486, blz. 6 en 7.

artikel 14 van de Slotverordening in het nationale recht op te nemen. Ook in artikel 14 van de Slotverordening is het bestanddeel 'opzet' opgenomen. Nu opzet niet gedefinieerd is in het Besluit Slotallocatie dient derhalve gekeken te worden naar de bedoeling van de Uniewetgever in de Slotverordening. In de Slotverordening is echter evenmin een definitie opgenomen van opzet.

Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dient aan begrippen in de gehele Unie een autonome en uniforme uitlegging te worden gegeven op basis van de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen, de context van de betrokken artikelen alsook het doel van de regeling waartoe zij behoren (zie onder meer r.o. 32 het arrest van 27 februari 2014; ECLI:EU:C:2014:98; Van der Ham en Van der Ham-Reijersen van Buuren; hierna: het arrest Van der Ham).

Het doel van de Slotverordening is, zoals eveneens in de inleiding uiteengezet, aanscherping van de regelgeving om de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk te gebruiken. Opzet moet derhalve in ieder geval in het licht van die doelstelling gelezen worden.

In r.o. 34 en 35 van het arrest Van der Ham heeft het Hof uitgelegd wat moet worden verstaan onder de termen "opzet" en "opzettelijke niet-naleving" uit de Verordeningen nr. 796/2004 en 1975/2006 met betrekking tot steunmaatregelen voor plattelandsontwikkelingen. Het Hof heeft overwogen dat de betrokkene zich op een bepaalde wijze kan gedragen waardoor hij ofwel een toestand van niet-naleving van de voorschriften tracht te bewerkstelligen, ofwel, zonder dat hij dit doel voor ogen heeft, de mogelijkheid dat die niet-overeenstemming zich voordoet, aanvaardt. Gelet op de doelstelling van het Hof om begrippen zo éénduidig mogelijk uit te leggen⁸ zie ik aanleiding om deze definitie over te nemen voor de Slotverordening. Ook uit andere arresten van het Hof blijkt dat onder opzet het zogenaamde voorwaardelijke opzet valt, het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een bepaald gevolg intreedt.⁹ Voorts geldt dat deze definitie van opzet aansluit bij de uitleg die in vele rechtssystemen wordt gegeven aan opzet.¹⁰

Tevens geldt dat, naar Nederlands Recht, onder opzet hetzelfde wordt verstaan. Ik verwijs daarbij naar vaste jurisprudentie van de Hoge Raad der Nederlanden (hierna: de Hoge Raad). De ondergrens van het opzet is derhalve ook naar Nederlands recht het voorwaardelijk opzet. Conform vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dient daarbij gekeken te worden naar twee vereisten, namelijk het mogelijkheidsbewustzijn (het weten, of behoren te weten dat een bepaald gevolg intreedt) en het aanvaarden van die kans op het intreden van dat gevolg.¹¹

Ook in de toelichting van de beleidsregel wordt deze vorm van opzet verder uitgelegd: "*Indien opzettelijk voorkomt in de omschrijving van de verbodsbepalingen in artikel 7 van het Besluit slotallocatie kan hiervoor bijvoorbeeld het moment bepalend zijn dat de piloot vraagt om de toestemming om te vertrekken (startup clearance) terwijl de luchtvaartmaatschappij wist, dan*

⁸ HvJEU 27 februari 2014; ECLI:EU:C:2014:98.

⁹ HvJEU C-221/04, par. 73. In zijn rechtspraak heeft het Hof reeds vastgesteld dat sprake is van voorwaardelijk opzet in onder meer de volgende concrete situaties: het plaatsen van strikken voor (niet strikt beschermde) vossen in gebieden waarvan bekend is dat er ook (strikt beschermde) otters voorkomen (HvJEU C-221/04); kamperen in de nabijheid van een legstrand van strikt beschermde zeeschildpadden met mogelijke verstoring tot gevolg (HvJEU C-504/14, 10 november 2016); het aanleggen van een pijpleiding in zee met mogelijke verstoring van strikt beschermde walvisachtigen tot gevolg (HvJEU C-183/05, 11 januari 2007); motorcrossen in het leefgebied van strikt beschermde slangen met het mogelijke doden en/of verstoren van zulke dieren tot gevolg (HvJEU C-340/10, 15 maart 2012); en het uitvoeren van landbouwwerkzaamheden met het mogelijke doden, verstoren of vernielen van nesten of eieren van vogels tot gevolg (HvJEU 412/85, 17 september 1987)" (Kamerstukken II 2019/20, Vragen, doc.nr. 2020Z15101).

¹⁰ Jong, D.H. de; G. Knigge (2003). Ons strafrecht: het materiële strafrecht, p. 107-108. Uitg.: Kluwer, ISBN 9038708165. In het Latijn heet deze vorm van opzet *dolus eventualis*.

¹¹ O.m. HR 23 januari 2001, NJ 2001/327 & HR 08 mei 2001, NJ 2001/480.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

wel had moeten weten dat er een slotafwijking of overtreding plaats gaat vinden. Bij het niet gebruiken van een slot, wordt bijvoorbeeld gekeken of het slot nog teruggegeven kon worden op het moment dat de luchtvaartmaatschappij wist het slot niet meer te kunnen of zullen gebruiken. Bij het vaststellen van overtredingen wordt door de ILT tevens rekening gehouden met het voor Nederland geldende beleid zoals vastgelegd in 'policy rulings' zoals gepubliceerd op de website van ^{5.1.5} Overtredingen die het gevolg zijn van het niet uitvoeren van verbeterplannen zoals besproken met ^{5.1.5} en/of de ILT worden gezien als opzettelijk gepleegd.¹²

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Onder opzet versta ik derhalve minimaal het 'bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een slotovertreding volgt op het moment dat de piloot toestemming vraagt om te vertrekken en u wist of behoorde te weten dat de overtreding dan plaats zou vinden.'

3. Het schadebegrip

U voert aan dat de overtredingen niet hebben geleid tot schade voor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer. Daarom verzoekt u mij om af te zien van boeteoplegging. Naar mijn oordeel vormt de vraag of 'de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad' geen voorwaarde voor boeteoplegging. Dit betekent dat zelfs indien de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer in de thans aan de orde zijnde gevallen niet zou zijn geschaad, nog altijd sprake is van beboetbare overtredingen. Dit standpunt licht ik hieronder toe.

In artikel 7 van het Besluit slotallocatie staat deze voorwaarde niet. De voorwaarde dat "de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" (hierna: het schadebegrip) staat daarentegen wel in artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening. Dit artikellid luidt:

"Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status."

Ik dien artikel 7 van het Besluit Slotallocatie te lezen in samenhang met artikel 14 van de Slotverordening, omdat Europees Recht directe werking heeft. De uitleg van bepalingen van Unierecht moet plaatsvinden volgens de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak beschreven methode. Dus is bij de uitleg van de tekst van artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Slotverordening in de eerste plaats een vergelijking van de verschillende taalversies vereist (zie de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 18, en 24 oktober 1996, Kraaijeveld, ECLI:EU:C:1996:404, punt 28). Echter ben ik van oordeel dat de verschillende taalversies geen duidelijkheid verschaffen. Derhalve dien ik in de tweede plaats rekening te houden met de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening. Hierbij kan de considerans van de Slotverordening de inhoud van een bepaling preciseren (zie het arrest van het Hof van 11 juni 2015, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Bij de uitleg kan ook de totstandkomingsgeschiedenis van de Slotverordening worden betrokken (zie het arrest van het Hof van 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58).¹³

De verschillende taalversies, de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de Slotverordening geven in dit verband geen aanwijzingen. Daarom acht ik

¹² Staatscourant 2021, 45332, blz. 7.

¹³ Zie r.o. 7 van de verwijzingsuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1873).

in dit geval de totstandkomingsgeschiedenis bepalend.

Artikel 14 van de Slotverordening is bij de Wijzigingsverordening toegevoegd. In het oorspronkelijk Commissievoorstel¹⁴ voor de Wijzigingsverordening luiden het vierde en vijfde lid, van artikel 14 als volgt:

"4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.
5. De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". (...)"

In de toelichting bij het voorstel¹⁵ schreef de Commissie onder meer het volgende:

"f) Handhaving en sancties

21. De coördinatoren krijgen in het voorstel meer verantwoordelijkheden. Zo zouden de controleverplichtingen van de coördinatoren geen effect hebben als er geen mechanisme zou zijn om de regels voor de toewijzing van slots af te dwingen. In dit verband wordt voorgesteld dat, wanneer luchtvaartmaatschappijen hun slots regelmatig en opzettelijk gebruiken op tijden die afwijken van de door de coördinator toegewezen tijden, de coördinator het recht heeft om onmiddellijk voor de rest van de dienstregelingsperiode de reeks slots waarvan misbruik wordt gemaakt, in te trekken in plaats van alleen maar één slot dat oneigenlijk wordt gebruikt. (...)"

In amendement 51 heeft het Europese Parlement¹⁶ een wijziging van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening voorgesteld:

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

¹⁴ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

¹⁵ COM 2001/335/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0335%3AFIN>.

¹⁶ A5/2002/186; https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0186_NL.html?redirect

Amendement 51
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 4 (verordening (EEG) nr. 95/93)

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat wezenlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks "slots" toegewezen "slot", **of die gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt**, verliezen, **als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat**, de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord **en eenmaal heeft aangemaand**, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks "slots" van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen moeten echter de mogelijkheid hebben hun optreden na een aanmaning van de coördinator te veranderen. Intrekking van slots moet ook mogelijk zijn als gebruik wordt gemaakt van andere vliegtuigen dan die waarover met de coördinator overeenstemming is bereikt.

Hoewel de motivering verwarrend is nu deze motivering zowel ziet op het gebruik maken van andere vliegtuigen als het anders gebruiken van een slot, terwijl het amendement enkel op het eerste aspect betrekking heeft, blijkt uit deze motivering wel het volgende. De toevoeging "als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat" verwijst naar de daarvoor opgenomen toevoeging "gebruiken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt". Dit wordt bevestigd in de Engelstalige tekst waarin beide zinsdelen op elkaar aansluiten. In de Engelstalige tekst van amendement 51 staat: "or who use aircraft other than those most recently agreed on with the coordinator and this has detrimental effect on capacity". Deze uitleg wordt bovendien bevestigd in het vergelijkbare amendement 52, waarin de voorwaarde "nadelige invloed op de capaciteit" enkel geldt voor het vliegen met andere vliegtuigen en niet voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Amendement 52
ARTIKEL 1, PUNT (10)
Artikel 14, lid 5, alinea 1 (verordening (EEG) nr. 95/93)

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots".

De lidstaten voeren maatregelen in waarbij, *na een eenmalige aanmaning*, boetes en/of dwangsommen worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen voor het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen "slots". *Hetzelfde geldt als luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van andere vliegtuigen dan die waarover voor het laatst met de coördinator overeenstemming is bereikt en als hiervan een nadelige invloed op de capaciteit uitgaat.*

Motivering

Het moet ook mogelijk zijn slots in te trekken wanneer het slot herhaaldelijk anders wordt gebruikt dan bij de toekenning werd aangegeven en als dit negatieve gevolgen heeft voor de capaciteit van de betrokken luchthaven. Ook hier moet echter de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid worden gegeven hun optreden na een aanmaning te veranderen. Op grond van de wijziging op artikel 14, lid 4 strekt de plicht van de lidstaten regelend op te treden bij het intrekken van slots zich ook uit tot gevallen waarin andere vliegtuigen worden gebruikt.

Uit de verdere totstandkoming van de Wijzigingsverordening blijkt dat de Raad en het Parlement hebben beoogd amendementen 51 en 52, in iets gewijzigde bewoordingen, over te nemen. In het gewijzigde voorstel van 7 november 2002¹⁷ stelt de Commissie dat sommige amendementen aanvaardbaar zijn mits enigszins geherformuleerd (amendementen 4, 37 48, 51 en 52).

In de door de Raad opgestelde definitieve tekst van 19 februari 2004¹⁸ komt de door het Europees Parlement voorgestelde uitbreiding terug. De onderstreepte tekst betreft de toevoeging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel:

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen zijn waarmee kan worden opgetreden tegen het herhaaldelijk en opzettelijk uitvoeren van luchtdiensten op tijden die wezenlijk verschillen van de toegewezen slots of tegen het gebruik van slots op wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad.

Gelet op de totstandkoming van artikel 14, vierde lid, van de Slotverordening moet de toevoeging "of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad" in samenhang worden

¹⁷ COM/2002/623/FINAL; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2002%3A0623%3AFIN>.

¹⁸ JO C E/2004/95/16; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2004.095.01.0016.01.NLD&toc=OJ%3AC%3A2004%3A095E%3ATOC>.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

gelezen en staat dit los van het eerste deel van de zin *"herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot"*. Dat betekent dat de voorwaarde *"waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad"* enkel geldt voor het gebruiken van een slot op aanzienlijk andere wijze en dus niet voor het uitvoeren van luchtdiensten op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van een toegewezen slot.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Uw betoog dat het luchtverkeer dan wel de luchthavenexploitatie niet geschaad wordt, faalt reeds hierom.

4. De overtredingen

In de boeterapporten is wettig en overtuigend bewezen dat u overtredingen heeft begaan van artikel 7 van het Besluit Slotallocatie. U betwist deze overtredingen ook niet, maar stelt dat deze op grond van artikel 4 van de beleidsregel onder Force Majeur (een rechtvaardigingsgrond) vallen.

Ik behandel onderstaand de overtredingen en beoordeel dan of sprake is van Force Majeur.

Ten aanzien van kenmerk 72208278

Overtreding(en) van 31 juli 2022 – 5.1.2.e

Op 31 juli 2022 om 22:15 uur lokale tijd (20:15 UTC) is de 5.1.2.e

vanaf 5.1.2.e naar 5.1.2.e

uitgevoerd zonder te beschikken over een daarvoor benodigd aankomst- en vertrekslot. Dit is een overtreding van artikel 7 eerste lid onder d van het Besluit Slotallocatie.

U voert, verkort weergegeven, aan dat sprake is van één positioneringsvlucht uitgevoerd van 5.1.2.e naar 5.1.2.e

U voert aan dat ik derhalve maar één boete kan opleggen.

Ik ben met u van oordeel dat sprake is van één vluchtbeweging. Echter heeft u voor deze vluchtbeweging zowel geen aankomst- als vertrekslot aangevraagd. Dat betreffen twee losse overtredingen, omdat sprake is van losse administratieve handelingen, behorende bij één vluchtbeweging. Bovendien worden met beide slots verschillende belangen beschermd, namelijk enerzijds de belangen die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes in 5.1.2.e en anderzijds in 5.1.2.e Dit betekent dat in het boeterapport terecht twee overtredingen zijn opgenomen betreffende 5.1.2.e

Voorts voert u aan dat het betreffende vliegtuig naar 5.1.5 is gepositioneerd omdat een ander toestel, OO-JEF, met technische mankementen aan de grond moest blijven staan en doet u derhalve een beroep op artikel 4 van de beleidsregel omdat sprake zou zijn van force majeure. Ik volg uw betoog hierin niet. Naar mijn oordeel is het technische gebrek aan het andere toestel geen reden om geen administratieve handeling te kunnen verrichten. Ik verwijs naar de toelichting op artikel 4 van de beleidsregel: *"Voorop staat dat als een luchtvaartmaatschappij een slotafwijking, die als overtreding aangemerkt kan worden, had kunnen vermijden door administratieve handelingen, zij geen gebruik kan maken van de rechtvaardigingsgronden van artikel 4."*

Het was voor u mogelijk om een nachtslot aan te vragen teneinde de overtreding te voorkomen. U diende immers ook een ander toestel naar 5.1.5 toe te vliegen. U had tegelijkertijd een slot kunnen aanvragen. Dit heeft u evenwel niet gedaan. Voor zover u aanvoert dat veel positioneringsvluchten zijn uitgevoerd op 30 en 31 juli 2022 door de problemen op 5.1.5, merk ik op dat dit géén

onvoorziene omstandigheden zijn geweest. De problemen op 5.1.5 zijn tijdig gecommuniceerd en spelen al geruimere tijd. Het is aan een professionele vliegtuigmaatschappij zoals u om hiermee om te gaan binnen de beschikbare sloten. Ook dit zie ik derhalve niet als een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding. Ten overvloede merk ik op dat de Slotverordening ook juist als doel heeft om de beperkte infrastructurele capaciteit eerlijk in te zetten.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Gelet op het bovenstaande zie ik geen reden om aan te nemen dat sprake is van force majeure voor deze overtreding. Ik leg u derhalve een boete op voor deze overtredingen die bestaan uit het niet aanvragen van een vertrekslot en het niet aanvragen van een aankomstslot.

Overtreding van 1 augustus 2022 – 5.1.2.e

In het voornemen is voorts opgenomen het uitvoeren van een luchtdienst zonder over een slot te beschikken voor de vlucht van 5.1.2.e naar 5.1.2.e. In uw zienswijze betwist u deze overtreding niet en voert u geen gronden aan ten aanzien van deze overtreding. Ik leg u ook voor deze overtreding een boete op.

Ten aanzien van kenmerk 72208686

Opzet

U voert aan dat, gelet op artikel 7, lid 1, onder a, van het Besluit Slotallocatie, er sprake moet zijn van opzet en dat hiervan geen sprake is geweest. Het enkele feit dat vluchten later zijn vertrokken en vervolgens in de nacht aankomen zonder dat hiervoor een nachtslot is aangevraagd, betekent nog niet dat sprake is van opzet. Evenmin kan uit de verklaring van het TOCC worden afgeleid dat er sprake was van opzet, omdat het TOCC aangeeft dat het kwam door ofwel een drukke avond ofwel omdat er personeel in opleiding was.

Gelet op hetgeen is overwogen onder 2 van dit besluit is van belang dat onder voorwaardelijk opzet wordt verstaan het bewust aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat luchtdiensten worden uitgevoerd op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot. U heeft de vliegtuigen laten opstijgen uren later dan het tijdstip conform het gealloceerde slot. U heeft ook geen ander slot aangevraagd. Daarmee heeft u derhalve de aanmerkelijke kans aanvaard dat u luchtdiensten uitvoert die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot op het moment dat de piloot het luchtvaartuig landde of juist liet opstijgen. Daarmee is, naar mijn oordeel, sprake van opzet.

Dat uw TOCC het druk had en/of er sprake was van diverse mensen in opleiding, komt voor uw eigen rekening en risico. Van u als professionele luchtvaartmaatschappij mag verwacht worden dat u uw slotportfolio op adequate wijze kan organiseren.¹⁹

Overtreding van 1 juli 2022 – 5.1.2.e

Ambtshalve stel ik vast dat deze overtreding op 1 juli 2022 is begaan, terwijl de laatste waarschuwingsgesprekken ten aanzien van overtredingen op het gebied van No-operations en No-records hebben plaatsgevonden op 14 juli 2022. Derhalve is de overtreding eerder begaan dan het moment waarop ik aangekondigd heb tot boeteoplegging over te zullen gaan. Om die reden zie ik voor deze overtreding af van boeteoplegging.

Overtreding van 23 juli 2022 – 5.1.2.e

U voert aan dat deze overtredingen het gevolg is van de afhandelings situatie op 5.1.2.e alsmede door personeelsproblemen bij de grondaafhandelaar 5.1.5 en dat derhalve de vlucht uren later is vertrokken dan de bedoeling was.

¹⁹ In dat licht verwijst ik naar de Garantenstellung, HR 19 februari 1963, NJ 1963, 512.

Ik volg uw betoog niet. Allereerst stel ik vast dat u wel een slot had kunnen aanvragen, maar dit ten onrechte niet (geheel) heeft gedaan. Daarmee is sprake van een overtreding die voorkomen had kunnen worden door een slot aan te vragen. Derhalve kan geen beroep worden gedaan op artikel 4 van de beleidsregel. Ook in uw zienswijze merkt u op dat per abuis geen slot is aangevraagd voor deze wijzigingen in de vluchttijden. Juist van een professionele luchtvaartorganisatie mag verwacht worden dat goed gelet wordt op het tijdig aanvragen van slot(s) en dat een adequate slotadministratie wordt gevoerd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Ik kom tot de conclusie dat u deze overtredingen opzettelijk heeft begaan zonder dat hiervoor een rechtvaardigingsgrond bestaat en leg derhalve ook voor deze overtredingen een boete op.

Ten aanzien van 72209550

Overtreding van 23 augustus 2022 – 5.1.2.e

U voert aan dat op 21 augustus 2022 in 5.1.2.e een toestel AOG (Aircraft On Ground) kwam te staan wegens een technisch probleem dat niet op tijd opgelost kon worden. De op 22 augustus 2022 geplande vlucht met dit toestel 5.1.2.e kon hierdoor niet doorgaan. De passagiers voor deze vlucht zijn verdeeld over twee last minute gecreëerde vluchten. Eén toestel heeft vlucht 5.1.2.e gevlogen. Het andere toestel zou de route 5.1.2.e vliegen. Op grond van de terminalreductie-maatregelen in verband met personeelstekort op 5.1.5 was het immers niet mogelijk om hetzelfde aantal passagiers uit een groter toestel te verdelen over twee kleinere toestellen. Daarom is één toestel met passagiers vertrokken vanaf 5.1.2.e naar 5.1.2.e en is het andere toestel leeg naar 5.1.2.e gevlogen, zijn de passagiers per bus naar 5.1.2.e gebracht, en is het toestel vervolgens met passagiers vertrokken naar 5.1.2.e. De vlucht terug naar Nederland in de avond zou aanvankelijk ook landen in 5.1.2.e omdat er aanhoudende onduidelijkheid bestond over de precieze regels op 5.1.5. In 5.1.2.e zouden de passagiers van boord gaan en daarna zouden zij met bussen naar 5.1.2.e worden gebracht. Vervolgens zou het toestel leeg naar 5.1.2.e vliegen. Voor al deze vluchten zijn slots aangevraagd en verkregen. Echter, op het laatste moment is geconcludeerd dat het toestel toch direct naar 5.1.2.e kon vliegen. Toen bent u vergeten om het slot voor de positioneringsvlucht 5.1.2.e de volgende ochtend, terug te geven aan de slotcoördinator.

Ook ten aanzien van deze overtreding geldt dat deze te voorkomen zou zijn geweest wanneer het desbetreffende slot wel teruggegeven zou worden. Gelet op uw zienswijze heeft u diverse acties ondernomen om een alternatief voor de desbetreffende vlucht te regelen, maar heeft u hierbij nagelaten om het desbetreffende slot terug te geven aan de Slotcoördinator. Dat komt voor uw eigen rekening en risico.

Ik ben derhalve van oordeel dat deze overtreding is begaan en dat u geen beroep kunt doen op de rechtvaardigingsgronden zoals opgenomen in artikel 4 van de beleidsregel.

5. De hoogte van de boete

Algemeen

De regelgeving voor slotallocatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat, in gevallen waarin de luchthavencapaciteit schaars is, de beschikbare luchthaveninfrastructuur efficiënt worden gebruikt. Met de slotregelgeving op gecoördineerde luchthavens wordt een eerlijke, niet-discriminerende en

transparante wijze van verdeling van de slots nagestreefd²¹ én worden de belangen gediend die samenhangen met de beschikbare luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes (tezamen de zogenoemde capaciteitsdeclaratie).²² Tevens heeft de regelgeving voor slotallocatie als doel adequate handhaving.²³ Een overtreding van de regelgeving voor slotallocatie is ernstig, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van slotmisbruik groot zijn. Die zien niet alleen op het feit dat de infrastructuur van een luchthaven vast kan lopen doordat het slotsysteem genegeerd wordt, maar ook op het beperken van overlast voor omwonenden. Daarom moet de op te leggen sanctie een hoogte hebben die afschrikwekkend is.²⁴ Voorts geldt dat ook uit de Slotverordening blijkt dat ik verplicht ben om doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties in te stellen.²⁵

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

De hoogte van de boete dient te worden afgestemd op de doelstellingen van bestraffing. Uit het onderzoek van PA Consulting blijkt dat het belangrijk is om overtredingen van het Besluit Slotallocatie en de Slotverordening adequaat aan te pakken teneinde te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen Nederland zien als een land waar achterstanden kunnen worden weggewerkt. Het adequaat optreden tegen overtredingen dient daarmee de generale preventie. Voorts geldt dat bestraffing de specifieke preventie dient. Zoals bekend zijn er meerdere waarschuwingen gegeven en zijn met u meerdere gesprekken gevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Evenwel zijn de overtredingen door blijven gaan.

In de memorie van toelichting behorende bij de wijziging van de Wet Luchtvaart is de hoogte van de boetes aan de orde gekomen: *"Daarbij is gekeken naar de (i) aard van de overtreder, (ii) de ernst van de overtreding, (iii) het effect van de op te leggen sanctie en (iv) de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. Voor wat betreft de aard van de overtreder geldt dat het in de regel om luchtvaartmaatschappijen gaat met miljoenenbudgetten. Ook moet acht worden geslagen op de ernst van de overtreding. In de eerste plaats werkt het misbruiken van slots marktverstoring, omdat het oneigenlijk gebruik maken van slots ten koste gaat van luchtvaartmaatschappijen die zich wel aan de regels houden. Verder is van belang dat de infrastructuur van de luchthaven niet altijd is toegerust op oneigenlijk gebruik van slots. De luchthavencapaciteit, de milieugrenzen en de beschikbare luchtverkeersroutes zijn verdisconteerd in de zogeheten capaciteitsdeclaratie, zoals bedoeld in artikel 3 van de slotverordening. Aan de hand van deze capaciteitsdeclaratie worden de uit te geven slots bepaald. Door gebruik te maken van slotallocatie wordt een efficiënt en ordelijk gebruik van de luchthaven verzekerd. Dientengevolge brengt slotmisbruik efficiënt en ordelijk gebruik van de luchthaven in gevaar."*²⁶

Gelet op artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) moet het bestuursorgaan bij de oplegging van een bestuurlijke boete de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing daarvan in een individueel geval moet het bestuursorgaan beoordelen

²¹ Nota van Toelichting bij de Wijziging van het Besluit slotallocatie (Staatsblad 2019, nr. 305, blz. 4 en 5).

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²³ Nr. 15 van de preamule van Verordening (EG) nr. 793/2004 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3.

²⁵ Artikel 14, vijfde lid, Verordening (EEG) nr. 93/95.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 469 nr. 3.

of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen die gelden bij de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. Daarbij komt dat een boete voldoende hoog moet zijn om een afschrikwekkende werking te hebben.²⁷

Met betrekking tot de verwijtbaarheid geldt dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij bewezenverklaring van de gedraging waarvoor de boete is opgelegd in beginsel mag worden uitgegaan van de verwijtbaarheid van de overtreding. In situaties waarin verwijtbaarheid volledig ontbreekt, bestaat geen grond voor boeteoplegging. Die situatie doet zich in elk geval voor indien de overtreder aannemelijk heeft gemaakt dat hij al hetgeen redelijkerwijs mogelijk was, heeft gedaan om de overtreding te voorkomen. Een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de boete te matigen.²⁸

In artikel 11.16 van de Wet luchtvaart staat dat de bestuurlijke boete voor een slotovertreding ten hoogste € 670.000,- bedraagt. In de beleidsregel is een tabel met boetebedragen opgenomen voor de afzonderlijke slotovertredingen. Voor overtredingen van artikel 7, eerste lid, onder a, c en d, van het Besluit slotallocatie gelden boetebedragen van € 25.000,-, € 50.000,- en € 75.000,-. Voor overtredingen van sub d begaan tijdens het dagregime gelden, afhankelijk van het vliegtuigtype, boetebedragen van € 25.000,- en € 50.000,-. Voor overtredingen van sub a en d begaan tijdens het nachtre regime gelden, afhankelijk van de geluidscategorie van het vliegtuig, boetebedragen van € 25.000,-, € 50.000,- en € 75.000,-. Voor overtredingen van sub c gelden, afhankelijk van het vliegtuigtype, boetebedragen van € 25.000,- en € 50.000,-. Hierbij merk ik op dat de in de beleidsregel opgenomen bedragen normbedragen zijn en dus geen maximale bedragen. De ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtredingen zijn begaan, kunnen aanleiding vormen om van deze normbedragen af te wijken. In hetgeen door u is aangevoerd, zie ik geen reden om tot een andere mate van verwijtbaarheid te komen. Ik licht dat hierna toe.

De mate van verwijtbaarheid

Ik zie geen aanleiding om af te wijken van de boetenormbedragen zoals opgenomen in de beleidsregel. Daarbij is relevant dat u reeds meerdere officiële waarschuwingen heeft gekregen. Ook is door de Inspectie aan u medegedeeld dat bij volgende overtreding(en) tot het opmaken van een boeterapport zal worden overgegaan. Er hebben ook verschillende gesprekken plaatsgevonden tussen u en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Evenwel hebben deze gesprekken niet tot een verbetering geleid en zijn meer overtredingen begaan. Een overzicht van de eerdere waarschuwingen, alsmede een (kort) verslag van het waarschuwingsgesprek zijn bijgevoegd bij de boeterapporten. Om die reden wordt nu tot boeteoplegging overgegaan. Gelet op deze ruime voorgeschiedenis zie ik derhalve in zijn algemeenheid geen reden om tot een verminderde verwijtbaarheid te komen.

Relevant daarbij is tevens dat u de overtredingen in alle gevallen kon voorkomen door het aanvragen van een slot, of het plegen van een administratieve handeling. Dat dit niet gebeurd is doordat uw TOCC het druk had, er mensen in opleiding waren of er door een menselijke fout overheen gekeken is, blijft voor uw eigen rekening en risico. Van een professionele luchtvaartmaatschappij mag verwacht worden dat zij adequaat en secuur omgaat met administratieve verplichtingen.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

²⁷ Zie bijvoorbeeld r.o. 8 van de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2921).

²⁸ Zie bijvoorbeeld r.o. 6 van de uitspraak van de Afdeling van 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1112).

Voor zover u betoogt dat u, gelet op de problemen op 5.1.5 in de maanden juni en juli moest uitwijken naar de luchthaven van 5.1.2.e voor bijvoorbeeld de stalling van vliegtuigen blijft ook dit voor uw eigen rekening en risico. De problemen op 5.1.5 maken het voor u niet onmogelijk om een slot aan te vragen of om een andere oplossing voor de problemen te vinden. Het enkele feit dat de problemen rondom 5.1.5 uw organisatie veel geld gekost hebben, onderscheidt u niet van de overige luchtvaartmaatschappijen. Alle luchtvaartmaatschappijen kamp(t)en met dezelfde problemen rondom en op 5.1.5 en moesten hiervoor oplossingen vinden. Relevant daarbij is dat misbruik van het slotsysteem ook zorgt voor oneerlijke concurrentie. Door uw handelen werkt u marktversturend omdat het oneigenlijk gebruik maken van slots ten koste gaat van luchtvaartmaatschappijen die zich wel aan de regels houden. Daarnaast is van belang dat de (reeds bijzonder onder druk staande) infrastructuur van 5.1.5 niet altijd is voorbereid op onverwachte situaties. Uw overtredingen hebben daardoor ook effect op de problematiek op 5.1.5 Door gebruik te maken van het slotsysteem en de capaciteitsdeclaraties van 5.1.5 kunnen nieuwe (capaciteits)problemen op 5.1.5 worden voorkomen of tot het minimum worden teruggebracht wat tot gevolg heeft dat zowel u als andere luchtvaartmaatschappijen minder geld kwijt zijn aan de problemen op 5.1.5 Ik zie derhalve in hetgeen door u wordt aangevoerd geen reden om van een verminderde verwijtbaarheid uit te gaan.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Voor zover u aanvoert dat u de hoogte van boete niet kan voldoen omdat u reeds bijzonder veel geld bent verloren aan de problemen op 5.1.5 merk ik op dat u dit niet met stukken heeft onderbouwd. Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling dient u een dergelijk beroep op het draagkrachtbeginsel te onderbouwen.²⁹ Dit heeft u niet gedaan. Reeds hierom faalt uw betoog.

Tussenconclusie

Gelet op de ernst van de overtreding, alsmede gelet op de omstandigheden van het geval en de mate van verwijtbaarheid, acht ik de boetenormbedragen zoals opgenomen in de beleidsregel passend en geboden. Ik acht de boetes van € 25.000,- respectievelijk € 50.000,- in dit geval passend en geboden.

Cumulatie

Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling dien ik bij een cumulatie van overtredingen ook de boete als geheel te beoordelen.³⁰ Gelet op het bovenstaande bedraagt de boete € 175.000,- en is er sprake van een vijftal overtredingen. Ik zal daarmee hieronder deze cumulatie beoordelen.

Van belang is allereerst dat ik niet voor elke overtreding een boete opleg. Zoals hierboven uiteen is gezet, heeft u reeds eerdere overtredingen gepleegd alvorens tot boeteoplegging is overgegaan. Tevens acht ik van belang dat ik deze boetes heb aangekondigd middels een persoonlijk gesprek.

Voor luchtvaartmaatschappijen geldt – in zijn algemeenheid – dat het gaat om bedrijven met een hoge omzet, die vaak in de miljoenen loopt. Om die reden is in de Wet Luchtvaart ook aansluiting gezocht bij de 6^e categorie van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr).³¹ Daarmee is de maximale boete, per overtreding, € 670.000,-.³²

Het plegen van overtredingen van de Slotverordening is ernstig, gelet op alle doelstellingen zoals bovenstaand behandeld. Juist door het grote tekort aan capaciteit op gecoördineerde luchthavens in Nederland is van belang dat alle concurrenten een eerlijke en gelijke kans hebben op het verkrijgen van slots om

²⁹ ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3899 r.o. 6.1

³⁰ ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2057

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 469, nr. 3, blz. 3

³² Art. 11.16 lid 3 onder g Wet Luchtvaart

vluchten aan te bieden op de Nederlandse luchthavens. Door overtredingen te plegen ondermijnt u deze doelstelling en behaalt u oneerlijk voordeel.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Derhalve acht ik een totale boete van € 175.000,- passend en geboden.

Datum
14-2-2023

De hoogte van de boete in zaak nr. 72208278

In uw zienswijze wijst u er terecht op dat in het voornemen tot boeteoplegging een kennelijke verschrijving staat. U wijst er terecht op dat voor de overtreding betreffende de vlucht van 31 juli 2022 een totale boete geldt van € 50.000,- (2 x € 25.000,-). Tevens wijst u er terecht op dat voor de overtreding begaan op 1 augustus 2022 een boetebedrag geldt van € 50.000,-.

Ons kenmerk
072208278/05

De kennelijke verschrijving bestaat hieruit dat de pleegdata zoals genoemd bij de overtredingen onder 2 en 3 zijn verwisseld. Onder 2 had moeten staan: "Pleegdatum: 31 juli 2022". Onder 3 had moeten staan: "Pleegdatum: 1 augustus 2022". De boetefaitcode voor een NOREC day is, gelet op de beleidsregel, afhankelijk van het vliegtuigtype. De 2 overtredingen begaan op 31 juli 2022 betreffen 1 vlucht en zijn dus begaan met hetzelfde vliegtuigtype, namelijk een Boeing 737. Deze heeft ICAO code C en de overtredingen begaan op 31 juli 2022 vallen dus onder boetefaitcode B 7.1.d (5). De overtreding op 1 augustus 2022 is begaan met een Airbus A330. Deze heeft ICAO code E en de overtreding begaan op deze datum valt dus onder boetefaitcode B 7.1.d (4).

6. Besluit

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 175.000,00 voor de volgende overtreding(en):

	<u>Boetebedrag</u>
<i>TEN AANZIEN VAN 72208278</i>	
1. Boetefait: B 7.1.d (5) Pleegdatum: 31 juli 2022 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie	€ 25.000,00
2. Boetefait: B 7.1.d (5) Pleegdatum: 31 juli 2022 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie	€ 25.000,00

3.	Boetefeit: B 7.1.d (4) Pleegdatum: 1 augustus 2022 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day). Concreet: Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel d, Besluit slotallocatie <i>TEN AANZIEN VAN 72208686</i>	€ 50.000,00	ILT Bureau Bestuurlijke Boete
			Datum 14-2-2023 Ons kenmerk 072208278/05
4.	Boetefeit: B 7.1.a (2) Pleegdatum: 23 juli 2022 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot. Concreet: Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel a, Besluit slotallocatie	€ 50.000,00	
5.	<i>TEN AANZIEN VAN 72209550</i> Boetefeit: B 7.1.c (2) Pleegdatum: 23 augustus 2022 5.1.2.e Gecoördineerde luchthaven: 5.1.5 Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS). Concreet: Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C] (tabel 3) Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel c, Besluit slotallocatie	€ 25.000,00	
Totaal bedrag		€ 175.000,00	

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16, lid 1, onderdeel e, sub 5^o van de Wet Luchtvaart ben ik bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u een bestuurlijke boete op van € 175.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: 5.1.2.e@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

Bijlage 1: Wettelijk kader

Verordening (EU) nr. 95/93

Artikel 1. Werkingssfeer

1. Deze verordening is van toepassing op communautaire luchthavens.

Artikel 2. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. „slot”: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;
- g) „gecoördineerde luchthaven”: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten;

Artikel 8. Procedure voor de toewijzing van slots

5. De coördinator houdt tevens rekening met de wereldwijd of in de gehele Gemeenschap door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren en met de door het coördinatiecomité voorgestelde lokale richtsnoeren die door de voor de luchthaven in kwestie verantwoordelijke lidstaat of een andere bevoegde instantie zijn goedgekeurd, mits deze regels en richtsnoeren geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de coördinator, stroken met het gemeenschapsrecht en tot doel hebben de luchthavencapaciteit efficiënter te benutten. Deze regels worden door die lidstaat meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 14. Handhaving

4. Luchtvaartmaatschappijen die herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op een tijdstip dat aanzienlijk verschilt van de als onderdeel van een reeks slots toegewezen slot of slots op aanzienlijk andere wijze gebruiken dan zij aangaven te zullen doen ten tijde van de toewijzing van de slots, waardoor de luchthavenexploitatie of het luchtverkeer wordt geschaad, verliezen de in artikel 8, lid 2, bedoelde status. Nadat hij de betrokken luchtvaartmaatschappij heeft gehoord en één waarschuwing heeft uitgegeven, kan de coördinator besluiten de desbetreffende reeks slots van die luchtvaartmaatschappij voor het resterende deel van de dienstregelingsperiode in te trekken en weer in de pool op te nemen.

5. De lidstaten zorgen voor de vaststelling en toepassing van doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties of gelijkwaardige maatregelen in het geval een luchtvaartmaatschappij deze verordening herhaaldelijk en opzettelijk niet naleeft.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:5

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Artikel 5:41

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 5:46

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Wet luchtvaart

Artikel 8a.52

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het gebruik van luchthavens.

Artikel 11.16

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:

e. het bepaalde bij of krachtens:

5°. artikel 8a.52, voor zover de nadere regels betrekking hebben op het gebruik van «slots» als bedoeld in artikel 2, onder a, van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L 14).

[...]

3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste:

g. 670 000 euro bij een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 5°.

Besluit slotallocatie

Artikel 2

1. Onze Minister kan een luchthaven aanwijzen als:

b. een gecoördineerde luchthaven.

Artikel 7

Het is luchtvaartmaatschappijen verboden op een gecoördineerde luchthaven:

a. herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uit te voeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot;

b. herhaaldelijk en opzettelijk een slot te gebruiken op een wezenlijk andere wijze dan was aangegeven ten tijde van de toewijzing van het betreffende slot;

c. herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet te gebruiken;

d. een luchtdienst uit te voeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen.

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzing Schiphol tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Schiphol wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Rotterdam als volledig gecoördineerd luchtvaartterrein

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Gelezen het verzoek van Rotterdam Airport B.V. d.d. 9 maart 2004;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het luchtvaartterrein Rotterdam wordt aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

Besluit slotallocatie burgermedegebruik militair luchtvaartterrein Eindhoven

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Defensie;

Gelezen het verzoek van Eindhoven Airport N.V. d.d. 2 december 2003;

Gelet op artikel 2, eerste lid, onderdeel b, en artikel 2, tweede lid, Besluit slotallocatie;

Besluit:

Artikel 1

Het militair luchtvaartterrein Eindhoven wordt ten aanzien van het medegebruik door burgerluchtvaartuigen aangewezen tot volledig gecoördineerd luchtvaartterrein.

Beleidsregel handhaving misbruik van slots op gecoördineerde luchthavens

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

a. *ILT*: Inspectie Leefomgeving en Transport;

b. *Verordening 95/93*: Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van 'slots' op communautaire luchthavens (PbEG 1993, L14);

c. *slot*: door een coördinator, overeenkomstig Verordening 95/93, gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening;

d. *WASG*: Worldwide Airport Slot Guidelines, zijnde de wereldwijd door de luchtvaartsector opgestelde aanvullende regels en richtsnoeren;

e. *beweging*: aankomende of vertrekkende vlucht;

[...]

i. *baantijd*: het moment van landen of opstijgen waarbij de wielen van het luchtvaartuig contact maken dan wel verliezen met de grond;

j. *luchtdienst*: het uitvoeren van een vlucht;

k. *slotafwijking*: een individuele afwijking op het slotregime die kan leiden tot een overtreding;

l. *IATA seizoen*: seizoen zoals beschreven in de WASG.

Artikel 2

In artikel 7, eerste lid, van het Besluit slotallocatie wordt verstaan onder:

a. *'herhaaldelijk'*: meer dan één keer binnen één IATA seizoen;

Artikel 3

Bij het berekenen van een bestuurlijke boete op grond van artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, onder 5°, Wet luchtvaart wordt in het geval van een overtreding van artikel 7 Besluit slotallocatie de in bijlage 1 opgenomen boetecatalogus toegepast.

Artikel 4

1. Van het opleggen van een bestuurlijke boete overeenkomstig artikel 3 wordt in ieder geval afgezien in de volgende situaties, mits de gedraging van de luchtvaartmaatschappij, onvoorzienbaar, onvermijdbaar en niet toerekenbaar was

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

aan de luchtvaartmaatschappij:

a. onverwachte, onvermijdbare technische storingen van het luchtvaartuig, welke de slotovertreding veroorzaakt;

b. technische storingen, beschadigingen of verplichte controles die het gevolg zijn van externe oorzaken die de slotovertreding veroorzaken;

c. stakingen of vakbondsacties die de slotovertreding veroorzaakt;

d. eventuele maatregelen van de luchtverkeersleiding die de slotovertreding veroorzaken;

e. medische noodgevallen die de slotovertreding veroorzaken;

f. weersomstandigheden die de slotovertreding veroorzaken;

g. rugwind en tegenwind waarvoor het schema niet kon worden aangepast en waarbij de overtreding niet kon worden voorkomen door de vliegsnelheden aan te passen;

h. politieke situaties die de slotovertreding veroorzaken;

i. oorlogen of conflicten die de slotovertreding veroorzaken;

j. veiligheidsredenen die de slotovertreding veroorzaken;

k. het lossen van ongebegeide ruimbagage conform Verordening (EG) Nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002 (PbEU 2008, L 97), tenzij die bagage is gescheiden vanwege factoren buiten de controle van de passagier of is onderworpen aan veiligheidscontroles;

l. vertragingen veroorzaakt door het laat instappen van passagiers met mobiliteitsbeperkingen door de luchthavenautoriteit in overeenstemming met Verordening (EG) Nr. 1107/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU 2006, L 204); of

m. andere redenen die voldoen aan de voorwaarden uit het eerste lid.

2. De luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, levert bij de ILT schriftelijk onderbouwd bewijs aan indien zij een beroep doet op een rechtvaardigingsgrond.

3. Indien één van de in het eerste lid genoemde situaties zich heeft voorgedaan op een eerdere vlucht, als onderdeel van een rotatie, kan de rechtvaardigingsgrond gelden voor een latere vlucht van de rotatie.

4. Indien bij een luchtvaartmaatschappij binnen één IATA seizoen meerdere slotafwijkingen worden geconstateerd kan de ILT, de luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd, vragen om een verbeterplan te implementeren om verdere slotafwijkingen binnen dat IATA-seizoen te voorkomen.

5. Bij het niet uitvoeren van een verbeterplan als bedoeld in het vierde lid, kan er geen beroep worden gedaan op een rechtvaardigingsgrond.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

14-2-2023

Ons kenmerk

072208278/05

1. Nachtbewegingen zonder nachtslot

1.1 Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot;

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.a (1)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.a (2)	Besluit slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.a (3)	Artikel 7, lid 1, onderdeel a	Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S5 S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

1.2 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die leidt tot een nachtbeweging (NOREC night)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S1. (tabel 2)	€ 75.000,- per overtreding
B 7.1.d (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4 of S5. (tabel 2)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (3)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Het maken van een nachtbeweging zonder slot met een vliegtuig in de geluidscategorie S6 of S7. (tabel 2)	€ 25.000,- per overtreding

2. overige overtredingen**2.1 Een luchtdienst uitvoeren zonder dat een slot voor die luchtdienst is toegewezen en die niet leidt tot een nachtbeweging (NOREC day)**

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.d (4)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.d (5)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel d	Vluchten zonder slot uitvoeren op een gecoördineerde luchthaven met een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) vliegtuig met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

2.2 Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS)

Feitcode	Wet/artikel	Omschrijving overtreding	Boetebedrag
B 7.1.c (1)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een (wide body) vliegtuig met een ICAO code D, E of F (tabel 3)	€ 50.000,- per overtreding
B 7.1.c (2)	Besluit Slotallocatie Artikel 7, lid 1, onderdeel c	Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C (tabel 3)	€ 25.000,- per overtreding

Code letter	Wingspan	Outer main gear wheel span	Typical aeroplane
A	< 15 m	< 4.5 m	PIPER PA-31/CESSNA 404 Titan
B	15 m but < 24 m	4.5 m but < 6 m	BOMBARDIER Regional Jet CRJ-200/DE HAVILLAND CANADA DHC-6
C	24 m but < 36 m	6 m but < 9 m	BOEING 737-700/AIRBUS A-320/EMBRAER ERJ 190-100
D	36 m but < 52 m	9 m but < 14 m	B767 Series/AIRBUS A-310
E	52 m but < 65 m	9 m but < 14 m	B777 Series/B787 Series/A330 Family
F	65 m but < 80 m	14 m but < 16 m	BOEING 747-8/AIRBUS A-380-800

Tabel 3 (ICAO aircraftcodes)

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
14-2-2023

Ons kenmerk
072208278/05

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

5.1.5

@ilent.nl

Ons kenmerk
072302158/02

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
- Vertaling

Beschikking

Datum 20-6-2023
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72302158

Geachte heer/mevrouw,

Op 25 april 2023 heb ik u een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Op dit voornemen heb ik binnen de gestelde termijn geen zienswijze ontvangen.

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 400.000,00 voor de volgende overtredingen:

Boeterapport-nummer	Controleperiode 2022	Feitcode B 7.1.c (2) € 25.000,- per overtreding	Feitcode B 7.1.d (5) € 25.000,- per overtreding
614960	21 augustus t/m 27 augustus	3 x	-
614973	21 augustus t/m 27 augustus	-	2 x
616287	4 september t/m 10 september	3 x	-
617627	11 september t/m 17 september	2 x	-
617779	18 september t/m 24 september	2 x	-
618166	25 september t/m 1 oktober	-	2 x
618198	25 september t/m 1 oktober	2 x	-

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 400.000,00.

Datum
20-6-2023

Ons kenmerk
072302158/02

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar opgesteld in de Nederlandse taal maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:
Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: **5.1.**₅@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

20-6-2023

Ons kenmerk

072302158/02

Appendix (translation decision):**ILT**
Bureau Bestuurlijke Boete

Dear Sir/Madam,

Datum
20-6-2023

On the 25th of April 2023 I sent you my intention to impose a fine. I did not receive your opinion within the set term.

Ons kenmerk
072302158/02

With this decision I impose a fine of € 400.000,00 for the following violations:

Fine report number	Control period 2022	Fine code B 7.1.c (2) € 25.000,- per violation	Fine code B 7.1.d (5) € 25.000,- per violation
614960	21 August - 27 August	3 x	-
614973	21 August - 27 August	-	2 x
616287	4 September - 10 September	3 x	-
617627	11 September - 17 September	2 x	-
617779	18 September - 24 September	2 x	-
618166	25 September - 1 October	-	2 x
618198	25 September - 1 October	2 x	-

Authorisation

Pursuant to Article 11.16(1)(e)(5^o) of the Aviation Act [*Wet Luchtvaart*], the Minister of Infrastructure and Water Management is authorised to impose an administrative fine for these violations.

Decision

On behalf of the Minister of Infrastructure and Water Management, I impose an administrative fine of € 400.000,00 on 5.1.5

Payment, reminder and collection

You will receive a letter from the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) requesting payment of this fine within one month. In this letter you will find the CJIB number that you are to specify with your payment. This letter also contains a payment deadline. The fine must be credited to the account of the CJIB by this date. If the amount of the fine is not credited to the CJIB account by the due date, you will receive a reminder. The amount of the fine will then be increased by the reminder fee. If the amount of the fine is not received within the set period even after the reminder, the fine will be increased by the costs relating to the reminder and collection as well as the statutory interest from the date of default. The total amount will be collected by means of an incremental penalty order. The incremental penalty order will be served by bailiff's writ at your expense.

The conditions for eligibility for a payment scheme can be found on www.ilent.nl.

Yours, sincerely,
THE MINISTER OF INFRASTRUCTURE AND WATER MANAGEMENT,
on whose behalf,
The Head of the Administrative Fines Department,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

20-6-2023

Ons kenmerk

072302158/02

Objection clause:

Should you disagree with the imposition of the fine, you can submit a notice of objection, drawn up in the Dutch language, within 6 weeks from the date of dispatch of the decision. You must submit such notice of objection to:

Human Environment and Transport Inspectorate,
Administrative Fines Department,
Legal Affairs
P.O. Box 16191
2500 BD The Hague
The Netherlands
Or
5.1.5 @ilent.nl

Your notice of objection must be signed and at least contain the following: the name and address of the party submitting the notice, the date, a description of this decision, and the reasons for objecting to this decision. Please enclose a copy of this decision and of any other documents pertaining to the case with the notice of objection. We would also like to receive your telephone number or e-mail address.

Please note:

You must pay the fine within the prescribed period, also when you have submitted an objection against the fine order.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e
5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

Beschikking

Datum 4-7-2023
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72303395

5.1.5
@ilent.nl

Ons kenmerk
072303395/02

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
- Vertaling

Geachte heer/mevrouw,

Op 16 mei 2023 heb ik u een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Op dit voornemen heb ik binnen de gestelde termijn geen zienswijze ontvangen.

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 50.000,00 voor de volgende overtreding:

- Boetefeit: B 7.1.a (2)
Pleendatum: 23 maart 2023
5.1.2.e

Boetebedrag
€ 50.000,00

Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten uitvoeren op tijden die wezenlijk verschillen van het toegewezen slot, die leiden tot een nachtbeweging met een dagslot. Concreet: Het maken van een nachtbeweging met een dagslot met een vliegtuig in de geluidscategorie S2, S3, S4. (tabel 2)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel a, Besluit slotallocatie

Totaal bedrag

€ 50.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 50.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

4-7-2023

Ons kenmerk

072303395/02

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar opgesteld in de Nederlandse taal maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:

Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: **5.1.5**@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

4-7-2023

Ons kenmerk

072303395/02

Appendix (translation decision):

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Dear Sir/Madam,

Datum
4-7-2023

On the 16th of May 2023 I sent you my intention to impose a fine. I did not receive your opinion within the set term.

Ons kenmerk
072303395/02

With this decision I impose a fine of € 50.000,00 for the following violation:

	<u>Amount of the penalty</u>
1. Penalty violation: B 7.1.a (2) Date of the violation: 23 March 2023 5.1.2.e	€ 50.000,00
Violation: Repeatedly and intentionally perform air services at times substantially different from the assigned slot resulting in nighttime movements with a daytime slot. Specific: Performing a night movement with a daytime slot with an aircraft in noise category, S2, S3, S4. (Table 2) Violated provision: Article 7, paragraph 1, part 1, Decree Slot allocation [<i>Besluit slotallocatie</i>]	
Total amount	€ 50.000,00

Authorisation

Pursuant to Article 11.16(1)(e)(5^o) of the Aviation Act [*Wet Luchtvaart*], the Minister of Infrastructure and Water Management is authorised to impose an administrative fine for this violation.

Decision

On behalf of the Minister of Infrastructure and Water Management, I impose an administrative fine of € 50.000,00 on 5.1.5

Payment, reminder and collection

You will receive a letter from the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) requesting payment of this fine within one month. In this letter you will find the CJIB number that you are to specify with your payment. This letter also contains a payment deadline. The fine must be credited to the account of the CJIB by this date. If the amount of the fine is not credited to the CJIB account by the due date, you will receive a reminder. The amount of the fine will then be increased by the reminder fee. If the amount of the fine is not received within the set period even after the reminder, the fine will be increased by the costs relating to the reminder and collection as well as the statutory interest from the date of default. The total amount will be collected by means of an incremental penalty order. The incremental penalty order will be served by bailiff's writ at your expense.

The conditions for eligibility for a payment scheme can be found on www.ilent.nl.

Yours, sincerely,
THE MINISTER OF INFRASTRUCTURE AND WATER MANAGEMENT,
on whose behalf,
The Head of the Administrative Fines Department,

5.1.2.e

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Datum
4-7-2023

Ons kenmerk
072303395/02

5.1.2.e

Objection clause:

Should you disagree with the imposition of the fine, you can submit a notice of objection, drawn up in the Dutch language, within 6 weeks from the date of dispatch of the decision. You must submit such notice of objection to:

Human Environment and Transport Inspectorate,
Administrative Fines Department,
Legal Affairs
P.O. Box 16191
2500 BD The Hague
The Netherlands
Or
5.1.5 @ilent.nl

Your notice of objection must be signed and at least contain the following: the name and address of the party submitting the notice, the date, a description of this decision, and the reasons for objecting to this decision. Please enclose a copy of this decision and of any other documents pertaining to the case with the notice of objection. We would also like to receive your telephone number or e-mail address.

Please note:

You must pay the fine within the prescribed period, also when you have submitted an objection against the fine order.

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

5.1.5

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Westelijke Parallelweg 4
Zwijndrecht

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00
F 070 456 36 31
www.ilent.nl

5.1.5

@ilent.nl

Ons kenmerk
072303396/02

Uw kenmerk
-

Bijlage(n)
- Vertaling

Beschikking

Datum 4-7-2023
Onderwerp Opleggen bestuurlijke boete
Zaaknummer 72303396

Geachte heer/mevrouw,

Op 16 mei 2023 heb ik u een voornemen tot boeteoplegging gezonden. Op dit voornemen heb ik binnen de gestelde termijn geen zienswijze ontvangen.

Met deze beschikking leg ik u een boete op van € 25.000,00 voor de volgende overtreding:

- Boetefeit: B 7.1.c (2)
Pleegdatum: 7 maart 2023
5.1.2.e

Boetebedrag
€ 25.000,00

Overtreding: Herhaaldelijk en opzettelijk een toegewezen slot niet gebruiken (NOOPS). Concreet: Slot niet gebruiken voor een vliegtuigtype (kleiner dan een wide body) met een ICAO code A, B of C] (tabel 3)
Overtreden bepaling: 7, lid 1, onderdeel c, Besluit slotallocatie

Totaal bedrag

€ 25.000,00

Bevoegdheid

Op grond van artikel 11.16 lid 1, onderdeel e, 5^o, Wet Luchtvaart is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd voor deze overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Beslissing

Ik leg u namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete op van € 25.000,00.

Betaling, aanmaning en invordering

Binnen een maand ontvangt u van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een brief met het verzoek om deze boete te betalen. In deze brief staat het CJIB-nummer dat u bij uw betaling moet vermelden. Ook staat in deze brief een vervaldatum. De boete moet vóór deze datum op de rekening van het CJIB zijn bijgeschreven. Indien het boetebedrag op de vervaldatum niet op de rekening van het CJIB is bijgeschreven, krijgt u een aanmaning. Het boetebedrag wordt dan verhoogd met de aanmaningskosten. Indien het boetebedrag ook na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn is ontvangen, wordt de verschuldigde boete verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten alsmede met de wettelijke rente vanaf datum verzuim. Het totaal bedrag wordt bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling staan op www.ilent.nl.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
Het hoofd van het Bureau Bestuurlijke Boete,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

4-7-2023

Ons kenmerk

072303396/02

Bezwaarclausule

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar opgesteld in de Nederlandse taal maken.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

U wordt verzocht om bij het bezwaarschrift een kopie van deze beschikking en eventuele andere op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen. Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:

Inspectie Leefomgeving en Transport
Afdeling Juridische Zaken
Bureau Bestuurlijke Boete
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

of per e-mail: **5.1.5**@ilent.nl

Let op: Ook een bezwaarschrift dat per e-mail wordt verzonden, moet ondertekend zijn.

Let op:

U moet de boete binnen de voorgeschreven termijn betalen, ook al heeft u bezwaar aangetekend tegen de boetebeschikking.

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

4-7-2023

Ons kenmerk

072303396/02

Appendix (translation decision):

ILT
Bureau Bestuurlijke Boete

Dear Sir/Madam,

Datum
4-7-2023

On the 16th of May 2023 I sent you my intention to impose a fine. I did not receive your opinion within the set term.

Ons kenmerk
072303396/02

With this decision I impose a fine of € 25.000,00 for the following violation:

	<u>Amount of the penalty</u>
1. Penalty violation: B 7.1.c (2) Date of the violation: 7 March 2023 5.1.2.e	€ 25.000,00
Violation: Repeated and intentional failure to use an assigned slot (NOOPS). Specific: Not using a slot for an aircraft type (smaller than a wide body) with an ICAO code A, B or C] Violated provision: Article 7, paragraph 1, part c, Decree Slot allocation [<i>Besluit slotallocatie</i>]	
Total amount	€ 25.000,00

Authorisation

Pursuant to Article 11.16(1)(e)(5^o) of the Aviation Act [*Wet Luchtvaart*], the Minister of Infrastructure and Water Management is authorised to impose an administrative fine for this violation.

Decision

On behalf of the Minister of Infrastructure and Water Management, I impose an administrative fine of € 25.000,00 on 5.1.5

Payment, reminder and collection

You will receive a letter from the Central Judicial Collection Agency (Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) requesting payment of this fine within one month. In this letter you will find the CJIB number that you are to specify with your payment. This letter also contains a payment deadline. The fine must be credited to the account of the CJIB by this date. If the amount of the fine is not credited to the CJIB account by the due date, you will receive a reminder. The amount of the fine will then be increased by the reminder fee. If the amount of the fine is not received within the set period even after the reminder, the fine will be increased by the costs relating to the reminder and collection as well as the statutory interest from the date of default. The total amount will be collected by means of an incremental penalty order. The incremental penalty order will be served by bailiff's writ at your expense.

The conditions for eligibility for a payment scheme can be found on www.ilent.nl.

Yours, sincerely,
THE MINISTER OF INFRASTRUCTURE AND WATER MANAGEMENT,
on whose behalf,
The Head of the Administrative Fines Department,

5.1.2.e

5.1.2.e

ILT

Bureau Bestuurlijke Boete

Datum

4-7-2023

Ons kenmerk

072303396/02

Objection clause:

Should you disagree with the imposition of the fine, you can submit a notice of objection, drawn up in the Dutch language, within 6 weeks from the date of dispatch of the decision. You must submit such notice of objection to:

Human Environment and Transport Inspectorate,
Administrative Fines Department,
Legal Affairs
P.O. Box 16191
2500 BD The Hague
The Netherlands
Or
5.1.5 @ilent.nl

Your notice of objection must be signed and at least contain the following: the name and address of the party submitting the notice, the date, a description of this decision, and the reasons for objecting to this decision. Please enclose a copy of this decision and of any other documents pertaining to the case with the notice of objection. We would also like to receive your telephone number or e-mail address.

Please note:

You must pay the fine within the prescribed period, also when you have submitted an objection against the fine order.