

Kenmerk	W09.03.0198/V
Datum advies	15 juli 2003
Vindplaats	Kamerstukken II 2003/04, 29 378, nr 4

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol.

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2003, no.03.002386, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Luchtvaartwet in verband met wijziging van de heffingen voor de luchthaven Schiphol.

Het wetsvoorstel wijzigt de regeling van de heffing voor de burgerluchtvaart in artikel 77 van de Luchtvaartwet. De tarieven en de looptijd van de bestaande geluidsheffing worden aangepast. Daarbij wordt voor Schiphol het tarief verhoogd in verband met de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de Aanwijzing luchtvaarterrein Schiphol en het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol. De systematiek van de geluidsheffing wordt niet gewijzigd. Tevens wordt voor Schiphol een nieuwe heffing ingevoerd ter financiering van niet-geluidgerelateerde kosten, zoals aankopen in de sloopzones.

Het wetsvoorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen over de opzet van de voorgestelde heffingsregeling en de verenigbaarheid van de hoogte van de heffingen met artikel 87, eerste lid, van het EG-Verdrag.

1. Verhouding tot artikel 104 van de Grondwet

In de aanbiedingsbrief wordt de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de vraag hoe het voorstel van wet zich verhoudt tot artikel 104 van de Grondwet (GW) op het punt van delegatie van belastingwetgeving.

Ingevolge dit grondwetsartikel worden belastingen van het Rijk geheven uit kracht van een wet en worden andere heffingen van het Rijk bij de wet geregeld. De in het wetsvoorstel gewijzigde en ingevoerde heffingen kunnen worden aangemerkt als "andere heffingen". Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 104 GW(*zie noot 1*) moet worden afgeleid dat de wetgever ook bij "andere heffingen" grote terughoudendheid dient te betrachten in het gebruik van de mogelijkheid tot delegatie. Die terughoudendheid brengt mee dat in ieder geval de essentialia van de heffing (de kring van de heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur) in voldoende mate in de wet zelf moeten zijn geregeld.

In dit wetsvoorstel zijn heffingsplichtigen (nog steeds) de luchtvaartmaatschappijen die van een Nederlands luchtvaartterrein gebruikmaken, terwijl het belastbare feit is het landen en opstijgen van een luchtvaartuig. Het tarief van de geluidsheffing is gekoppeld aan de geluidsproductie van het vliegtuig, te berekenen volgens formules die in de wet zijn opgenomen. Voor Schiphol wordt onderscheid gemaakt tussen de financiering van geluidgerelateerde kosten en die van niet-geluidgerelateerde kosten. Voor de eerste

categorie vormt de geluidsproductie van het vliegtuig de grondslag voor de heffing en voor de tweede categorie de maximale toegelaten startmassa van het luchtvaartuig. Daarmee zijn naar de mening van de Raad de hiervoor bedoelde essentialia in de formele wet zelf vastgelegd zodat aan de grondwettelijke voorwaarde is voldaan.

2. Twee heffingen voor Schiphol

a. Met de introductie van de twee afzonderlijke heffingen alleen voor Schiphol wordt het tot dusver voor alle luchthavens geldende uniforme stelsel doorbroken. Uit een oogpunt van consistentie verdient het naar de mening van de Raad aanbeveling om het duale stelsel ook voor andere luchthavens in te voeren voorzover althans daar sprake is van niet-geluidgerelateerde kosten. In elk geval ware in de memorie van toelichting aan dit onderwerp aandacht te besteden.

b. In het wetsvoorstel worden tot de niet-geluidgerelateerde kosten ook gerekend de kosten die voortvloeien uit de uitspraken van het Schadeschap Luchthaven Schiphol die betrekking hebben op luchtvaartzaken. Dat valt niet zonder meer te begrijpen, gelet op het verband tussen geluidsbelasting en verzoeken om schadevergoeding. Het wetsvoorstel mist op dit punt een dragende motivering. De Raad adviseert daarin te voorzien, dan wel het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Steunmaatregel

De kosten voor de uitvoering van het tweede isolatieprogramma (nodig als gevolg van de Aanwijzing luchtvaartterrein Schiphol) zijn blijkens de memorie van toelichting voor een bedrag van 118 miljoen euro kosteloos door het Rijk voorgefinancierd.

Dat betekent dat de heffingen voor luchtvaartmaatschappijen als gevolg van het hieruit voortvloeiende rentevoordeel lager zullen uitvallen dan zonder die faciliteit het geval zou zijn. De Raad wijst erop dat indien dit rentevoordeel via de heffingen voor een belangrijk deel ten goede zou komen aan één of enkele luchtvaartmaatschappijen er sprake zou kunnen zijn van een steunmaatregel als bedoeld in artikel 87, eerste lid, van het EG-Verdrag.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting op dit aspect in te gaan en aan te geven of, indien daarvan sprake is, deze vorm van steunverlening aan de Europese Commissie is gemeld.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 juli 2003, no.W09.03.0198/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- Nu het wetsvoorstel voorziet in de invoering van twee heffingen in artikel 77 van de Luchtvaartwet, ook het vierde lid van dit artikel dat nog uitgaat van één heffing op geluidsproductie, aanpassen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 16 december 2003

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het advies aandacht zal zijn geschonken.

Op de opmerkingen van de Raad ga ik in het navolgende in, waarbij ik dezelfde volgorde en nummering zal aanhouden.

1. Verhouding tot artikel 104 van de Grondwet

Het verheugt mij te constateren dat de Raad van State het onderhavige voorstel van wet in overeenstemming oordeelt met artikel 104 van de Grondwet.

2. Twee heffingen voor Schiphol

a. In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is onder het kopje "Wijzigingen" een passage ingevoegd die ingaat op de vraag waarom alleen voor de luchthaven Schiphol een heffing voor niet-geluidgerelateerde kosten wordt ingevoerd.

b. Wat betreft de heffing voor kosten die voortvloeien uit de uitspraken van het Schadeschap Luchthaven Schiphol is eveneens een passage aan de memorie van toelichting toegevoegd, te weten aan de voorlaatste alinea onder het kopje "Wijzigingen".

3. Steunmaatregel

In tegenstelling tot hetgeen de Raad opmerkt, is bij de financiering van de isolatieprogramma's geen sprake van staatssteun. De kosten van de uitvoering van de maatregelen die in het kader van de geluidsisolatie worden genomen, komen ten laste van het Rijk, met dien verstande dat deze kosten door middel van een heffing aan de luchtvaartsector worden doorbelast. Op de heffing is de Algemene wet inzake rijksbelastingen van overeenkomstige toepassing. Van financiële bevoordeling van de luchtvaartsector kan in deze situatie derhalve niet worden gesproken. Het in de memorie van toelichting gebruikte begrip "voorfinanciering" geeft bij nader inzien makkelijk een verkeerde indruk. Voorfinanciering suggereert immers eerder de omgekeerde situatie: de kosten van de maatregelen komen voor rekening van de sector, het Rijk schiet de kosten voor de sector voor, en tot slot vordert het Rijk de betaalde gelden door middel van de heffing van de sector terug. Hiervan is in de systematiek van de isolatiemaatregelen geen sprake.

Om mogelijke misverstanden omtrent de wijze van financiering van de isolatieprogramma's te voorkomen, is in de memorie van toelichting door middel van het weglaten van het begrip "voorfinanciering" scherper aangegeven op welke wijze de financiële constructie met betrekking tot geluidsisolatie is vormgegeven, en is de door de Raad aangehaalde passage in de paragraaf "Financiële gevolgen" van de memorie van toelichting in verband daarmee geschrapt.

4. De redactionele kanttekening is verwerkt in die zin dat duidelijk is gemaakt dat het vierde lid van artikel 77 van de Luchtvaartwet alleen gaat over de geluidsheffing burgerluchtvaart.

Naast bovenbedoelde wijzigingen is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen niet alle kosten door te belasten aan de sector. Hiertoe is in artikel 77, twaalfde lid, een hardheidsclausule opgenomen. Tevens is in artikel 77, eerste lid, duidelijker tot uitdrukking gebracht welke kosten van het Schadeschap

Luchthaven Schiphol kunnen worden doorbelast. De memorie van toelichting is met deze aanpassingen in overeenstemming gebracht.

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

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

(1) Meer in het bijzonder Kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr.20.