



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Legal Implications of airport privatization in India

George, M.

Citation

George, M. (2016, November 24). *Legal Implications of airport privatization in India*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/44409>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/44409>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/44409> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: George, Moses

Title: Legal implications of airport privatization in India

Issue Date: 2016-11-24

Summary in Dutch

Samenvatting in het Nederlands (*Summary in Dutch*)

Juridische implicaties van luchthavenprivatisering in India

Het doel van deze studie is specifieke problemen met betrekking tot wet- en regelgeving te onderzoeken die verband houden met luchthavenprivatisering in India, daarbij internationale luchtrechtbeginselen in hun context plaatsend, en waar mogelijk, te komen met oplossingen voor de waargenomen probleempunten.

Internationale ervaring met en de reactie van internationale organisaties op privatisering.

Luchthavenprivatiseringen van over de hele wereld worden besproken, alsmede hoe zeer verschillende staten omgaan met deze ontwikkeling. Bijzondere aandacht is er voor de reactie van internationale organisaties.

Behoudens dat op basis van staatssoevereiniteit staten bekleed zijn met verantwoordelijkheden ten aanzien van luchthavens en luchtveiligheid, bepleit het Verdrag van Chicago niet per se de privatisering van luchthavens. Ook ICAO bepleit geen privatisering, hoewel er twee publicaties zijn van ICAO die staten zouden kunnen beschouwen als een aanmoediging tot privatisering. Deze documenten zijn echter niet bindend. Gezien het feit dat zowel het Verdrag van Chicago als ICAO geen bindende regels of procedures opleggen voor privatisering, speelt nationale wetgeving een essentiële rol in dit proces.

ICAO and IATA zijn niet tegen privatisering van luchthavens, en deze organisaties onderkennen dan ook deze privatiseringstrend in de luchtvaartindustrie, en daarmee samenhangend de zorgen van belanghebbenden over hogere financiële lasten voor het publiek die voortvloeien uit dit beleid.

Privatisering in verschillende landen heeft tot een grote variatie aan antwoorden geleid. Verschillende modellen van privatisering hebben in verscheidene landen tot andere resultaten geleid en veel factoren zijn daarvoor verantwoordelijk. In principe bepaalt de uitvoering, eerder dan het model, het succes van privatisering. Wanneer luchthavens geprivatiseerd worden, hebben overheden en privé-ondernemingen, die een aandeel in het project hebben, daar een voordeel bij, terwijl luchtvaartmaatschappijen en passagiers te maken krijgen met hogere tarieven. Terwijl privatisering van luchthavens enerzijds toeneemt, breiden anderzijds staatsluchthavenexploitanten in veel landen hun activiteiten uit naar andere delen van de wereld. Zelfs private luchthavens grijpen terug op publiek eigenaarschap.

Hoewel veel staten privatisering als een wondermiddel zien, beschouwen luchthavengebruikersorganisaties zoals IATA en passagiers het niet als een goed oplossing. Privatisering hoeft niet de enige oplossing voor de problemen van staatsluchthavens te zijn. Luchthavens in de Verenigde Staten, in eigendom van de lokale overheid, en andere staten zijn voorbeelden van meer effectieve modellen. Zulke alternatieve modellen verdienen de nodige overweging wanneer men overweegt de klassieke modellen te vervangen door modellen die meer efficiëntie beloven.

Het Indiase experiment en nieuwe issues

De Indiase ervaring met privatisering wordt onderzocht en de specifieke issues worden behandeld in de context van internationaal publiekrecht.

Luchthavenmonopolie is een belangrijk issue in het licht van luchthavenprivatisering van India. Terwijl andere staten de nadruk leggen op mededinging, maken, in het geval van India, de privatiseringsovereenkomsten mededingingswetgeving ineffectief. Een monopolie gecreëerd in de luchtvaartsector door de sluiting bestaande luchthavens in twee steden in India gaat in tegen de doelstelling van het Verdrag van Chicago, namelijk 'vooruitgang van de civiele luchtvaart'. Het staat ook in contrast tot de internationale gebruiken die ingebed zijn in nationale wetgevingen en beleid. Het originele plan voor privatisering voorzag niet in de transitie van staatsmonopolie naar privaatmonopolie. De sluitingsaankondigingen betreffende de oude luchthavens zijn ook niet conform de bepalingen in de relevante nationale wetgeving. Monopolieclausules in concessieovereenkomsten kunnen de soevereine machten van de staat met betrekking tot luchthavens en luchtvaart wegnemen, terwijl dit de hoeksteen is van het Verdrag van Chicago. In plaats van monopolie, moet, in het brede publieke belang mededinging worden aangemoedigd en de krachten van de markt moet de ruimte worden gegeven om te bepalen over het lot van niet-presterende luchthavens.

In het licht van privatisering is vliegveldcertificatie meer cruciaal geworden, hetgeen een belangrijke maatregel is om de veiligheid van civiele luchtvaart veilig te stellen. India had een heel robuust licentiesysteem, zelfs al voor de oprichting van ICAO en de introductie van 'Annex 14'. Als gevolg van de introductie van luchthavenprivatisering worden de regels met betrekking tot het verlenen van vliegveldvergunningen gebruikt om de prestaties van privatiseringsovereenkomsten te garanderen, om tot economisch beleid te komen en om twee in operatie zijnde luchthavens te sluiten om luchthavenmonopolie te verzekeren. De autoriteit van de staat betreffende het verlenen van vliegveldvergunningen is onderworpen aan private en commerciële overeenkomsten. Het gebruik van de macht om vliegveldvergunningen te verlenen op de boven beschreven wijze gaat in tegen de geest van de heersende internationale regels betreffende dit onderwerp in 'Annex 14'. Ook is het noodzakelijk om het verlenen van vliegveldvergunningen te veranderen in certificatie in India op een wijze zoals dat gebruikelijk is over de hele wereld.

In het geval van de privatisering van twee luchthavens in India, zijn het besluit van de autoriteiten om aan de ene kant commerciële burgerlijke luchtvaartoperaties te verbieden door het gebruik van bepalingen met betrekking tot luchthavenvergunningverlening en aan de andere kant de oude luchthavens toe te staan om privatisering te promoten in overtreding met juridische normen, in ieder geval in één geval, indien niet in meer gevallen. De conflicterende situatie vraagt duidelijk om prompte actie in de richting van het beter uitleggen van de wet en het herstellen van onregelmatigheden.

Privatisering van luchthavens nodigt uit tot het geven van aandacht aan de ontwikkelingen betreffende economische regelgeving. Een postprivatiseringsheffing, de User Development Fee (UDF), geïntroduceerd door vergunningsovereenkomsten, is niet een heffing maar een belasting. Bij afwezigheid van een duidelijke bepaling in de 'Aircraft Act' 1934, kan UDF een belasting zijn zonder een wettelijke sanctie. Daardoor is de UDF, dat een bijproduct is van de privatisering, in tegenspraak met principes van het Verdrag van Chicago en ICAO. Staatsrichtlijnen en ICAO-richtlijnen stellen transparantie en een competitief bod voor luchthavenconstructie als voorwaarde maar in het geval van privé-luchthavens in India zijn deze niet gegarandeerd. Het is tijd voor de autoriteiten om het concept van UDF vanuit een breder perspectief te onderzoeken en niet alleen als de uitvoering van een contractbepaling.

In de context van de internationale discussie over luchthavenbelastingen en de daarmee verbonden uitgangspunten van het Verdrag van Chicago, verdient de 'Development Fee (DF)' geheven op geselecteerde private luchthavens in India de aandacht. Hoewel DF werd gezien als een heffing voor het gebruik van de luchthaven, zoals vastgesteld in de beslissing van het Hooggerechtshof, is de heffing een belasting op luchtvaart geworden.. Als de private luchthavens worden gezien als private entiteit, dan is de toestemming dat DF wordt geheven door deze private luchthavens in tegenspraak met de 'AAI Act'. Als India 'DF' handhaaft als een 'heffing', is het een overtreding van een besluit van het Hooggerechtshof en als India 'DF' als een 'belasting' handhaaft, is het een overtreding van Artikel 15 van de Chicago Conventie. Daarom moeten de autoriteiten opnieuw kijken naar het toestaan van het heffen van 'DF' op de geprivatiseerde luchthavens.

In het postprivatisering-scenario, is in het bijzonder het dilemma betreffende de aard van private luchthavens in India belangrijk. De analyse van het onderwerp laat zien dat de private luchthavens zich kwalificeren voor de definitie van staatsorgaan of een publieke autoriteit hoewel zij beschouwd worden als private entiteiten. Als de private luchthavens een staats- of publiek orgaan zijn, zal het verreikende juridische effecten op veel gebieden hebben zoals de toepasbaarheid van geschreven jurisdictie van de hogere gerechtshoven en het auditeren van de 'Controller en Audit General (CAG)'. Daarnaast, als staatsorganen zullen de private luchthavens 'à pari' zijn met overheidsorganen in zoverre het alle regels en beleid zoals inschrijvingen op aanbestedingen, positieve discriminatie, transparantie, officiële taal en transparantiewet betreft. Tot slot, als deze luchthavens de status verliezen van een 'private luchthaven' als volgens de AAI Wet, dan wordt deze Wet van toepassing op hen, wat precies de situatie is die de 'Amendment Act' heeft proberen te elimineren. Dit is noch het gewenste scenario noch het doel van het introduceren van privatisering in de luchthavensector volgens beleid. Momenteel wisselen de private luchthavens en hun operators hun identiteit tussen private organen en publieke autoriteit af zoals het hun uitkomt of om daar profijt uit te halen.

Geen specifiek wettelijk kader voor privatisering is door India gecreëerd. De exercitie was hoofdzakelijk gebaseerd op niet-soevereine contracten (*acta jure gestionis*). Slechts amendementen in de AAI Act 1934 en de Aircraft Rules 1937' zijn gedaan om de bepalingen voor de contracten voor privatisering te faciliteren. Het was een in gedeelten gedane aanpak van de luchtvaartprivatisering. Privatisering heeft contracten gecreëerd voordat er een *regulator* werd georganiseerd: het is een situatie van 'een wagen voor het paard spannen' hoewel een onafhankelijk regelgevingssysteem vooraf had moeten gaan aan de privatisering van monopolistische diensten. Deze contracten binden GoI betreffende luchthavenheffingen. Die regulator moest contracten volgen, waardoor het systeem niet onafhankelijk was. India moet met een helder juridisch kader voor luchthavenprivatisering komen.

Concluderende opmerkingen

Privatisering in India heeft tot veel issues geleid die door de autoriteiten nader moeten worden bekeken voordat men verder gaat met verdere privatisering.

De progressie in de luchthavenontwikkeling en -operaties in de wereld in de postprivatisatieperiode wordt gekenmerkt door de volgende zaken, moet worden opgemerkt door de internationale gemeenschap: overgang van staats- of publieke activiteit naar private of economische activiteit, publieke financiering van de private of economische activiteit door nieuwe belastingen of financiële steun, geldverkwisting aan onnodige luxe, hogere gebruikerskosten, kostenterugverdienmodel naar winstmakend economisch model, soevereine macht gerelateerd aan luchthaven en aan commerciële contracten, alternatieve modellen voor

privaateigendom gebaseerd op lokaal eigendom, milieu issues etc, etc

In het geval van India heeft luchthavenprivatisering geresulteerd in een 'socialiseren van de kosten en privatiseren van de winsten,' scenario, in plaats van de verwachte hoge financiële efficiëntie met lage publieke kosten.

De geschiktheid van zulk een geprivatiseerd luchthaveneigendomsmodel samen met de juridische en regelgevende uitdagingen die privatisering met zich meebrengt, moet worden overwogen, om in te schatten of zulke modellen geschikt zijn om het staats-eigendomsmodel te vervangen. In ieder geval lijkt het lokale eigendom een meer positieve factor waar het de financiële en operationele efficiëntie betreft.

Verdere studies naar de vastgestelde issues zullen helpen om een meer relevant internationaal juridisch kader te krijgen in het veranderende scenario dat is veroorzaakt door luchthavenprivatisering

