

Vergaderjaar 2022–2023

36 168

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met een informatieplicht voor luchthavenexploitanten en enkele technische verbeteringen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 december 2022

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet luchtvaart in verband met een informatieplicht voor luchthavenexploitanten en enkele technische verbeteringen.

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de Vaste Kamercommissie gestelde vragen en verzoeken om toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Algemeen deel	2
Inhoud wijzigingen	2
Administratieve lasten en nalevingskosten	3
Internetconsultatie	3
Artikelsgewijs	5
Onderdeel B	5
Onderdeel D	6
Onderdeel E	7
Inleiding	7
Economie	12
Informatieplicht	12
Onderdeel F	14

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met een informatieplicht voor luchthavenexploitanten (hierna: het wetsvoorstel). Zij hebben hierbij hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen betreffende de inhoud van de wijzigingen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de strekking van de voorgestelde wetswijziging, maar hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse en belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om enkele technische verbeteringen aan te brengen in de Wet luchtvaart en om een informatieplicht in te stellen, zodat luchthavens verplicht zijn informatie te delen met het ministerie. Deze leden delen de observatie van de regering dat de milieueffectrapportages (MER's) de afgelopen jaren veelvuldig zijn misgelopen. Zij hebben hierover een aantal vragen en dragen enkele aanvullende (technische) verbeteringen aan.

Algemeen deel

Inhoud wijzigingen

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering veronderstelt dat het ministerie in de toekomst de initiatiefnemer zal zijn voor het opstellen van een milieueffectrapportage (MER). De regering verwijst hiervoor naar ontwikkelingen in al bestaande MER's en het advies van de Commissie voor de m.e.r. De regering geeft aan dat afhankelijkheid van de exploitant hierbij onwenselijk is. Is het opstellen van de MER niet in het voordeel van de betreffende luchthaven? Is in het verleden informatieverstrekking geweigerd? Op welke manier is het ministerie op dit moment betrokken geweest in het opstellen van MER's voor diverse luchthavens?

Een MER of een MER-beoordeling is op grond van het Besluit milieueffectrapportage in veel gevallen verplicht om een luchthavenbesluit of, voor Schiphol, het luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindelingbesluit te kunnen vaststellen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het ten behoeve van de vaststelling van bijvoorbeeld een luchthavenbesluit nodig zijn dat de overheid zelf het initiatief neemt tot het opstellen van een MER, zijnde het bevoegd gezag dat het luchthavenbesluit vaststelt. Een informatieplicht kan daarbij dan van dienst zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat informatie alleen mag worden gebruikt voor het doeleinde waarvoor de aanvraag is gedaan. Deze leden vragen de regering waarom de ingewonnen informatie niet kan worden gebruikt voor dossiervorming, bijvoorbeeld op het gebied van geluidsoverlast of luchtvervuiling. Zo kan deze informatie bijvoorbeeld bijdragen aan een bredere monitoring van geluidsoverlast door vliegverkeer in Nederland. Wat zijn de bezwaren bij het verwerken van opgevraagde informatie voor andere doeleinden op het ministerie? Ziet de regering kansen om deze clausule aan te passen, zodat opgevraagde informatie met goedkeuring van de exploitant ook voor andere doeleinden binnen het ministerie, zoals dossiervorming, kan worden aangewend? Mag informatie die op dit moment wordt opgevraagd, zonder informatieplicht, worden benut voor diverse doeleinden?

Het voorstel ziet op een informatieplicht ter uitvoering van de taken en bevoegdheden van de Minister van IenW op grond van de Wet luchtvaart.

Het voorstel beoogt alleen te regelen wat noodzakelijk is voor die taken en bevoegdheden van de Minister van IenW.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en transparantie dient aangegeven te worden voor welke taak of bevoegdheid informatie gevraagd wordt. Het gebruik is derhalve gebonden aan het doel waarvoor de informatie is verkregen. Informatie kan alleen hergebruikt worden ten behoeve van een andere wettelijke taak of bevoegdheid van de Minister op grond van de Wet luchtvaart.

Op dit moment wordt informatie opgevraagd en verstrekt op basis van vrijwilligheid. Hierbij geldt overigens ook, overeenkomstig het voorgaande, dat deze informatie alleen wordt gebruikt ten behoeve van de doelen die zijn aangegeven bij het verzoek om informatie. Bij het verzoek kunnen ook meerdere doelen worden aangegeven.

Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk opmerkt dat het type informatie-uitvraag en de frequentie nog onzeker zijn. Deze leden willen weten of de regering hiervoor de regeldrukeffecten wil opnemen in de evaluatie van de Wet luchtvaart.

De beperkte regeldrukeffecten zijn in kaart gebracht bij het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, en beschreven in de memorie van toelichting. Er is geen evaluatie van de Wet luchtvaart voorzien.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de exploitanten van luchthavens veelvuldig hebben getoond niet bij machte te zijn om een MER-procedure met voldoende nauwkeurigheid uit te voeren. Zij vragen wel aan de regering of het gangbaar is dat de overheid overweegt om MER-procedures op zich te nemen ten behoeve van private ondernemingen. Kan de regering aangeven op welke wijze zij de kosten die zij zo maakt gaat verhalen op de onderneming die normaal gesproken zo'n MER-procedure zelf zou moeten doorlopen? Waarom wordt ervoor gekozen om dit voor bepaalde ondernemingen wel vanuit de overheid te doen en voor andere niet? Creëert men daarmee geen rechtsongelijkheid?

De initiatiefnemer voor een MER-procedure voor het vaststellen van een luchthavenbesluit, of een luchthavenverkeerbesluit en luchthavenindeling-besluit wanneer het Schiphol betreft, is normaliter de luchthavenexploitant.

Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het ten behoeve van de vaststelling van bijvoorbeeld een luchthavenbesluit nodig zijn dat de overheid zelf het initiatief neemt tot het opstellen van een MER. Of en hoe het Rijk in zo'n geval de kosten gaat verhalen op de luchthavenexploitant is geen onderdeel van dit voorstel.

Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Nederlandse Vereniging van Luchthavens (NVL) stelt dat de informatieverplichting onnodig is, aangezien luchthavenexploitanten altijd hebben voldaan aan informatieverzoeken. Deze leden willen weten waarom hier toch voor is gekozen en hoe het draagvlak onder luchthavenexploitanten is om vrijwillig te blijven voldoen aan informatieverzoeken. Ook willen deze leden weten hoe de regering ervoor gaat zorgen dat hiervoor voldoende draagvlak blijft.

De insteek blijft dat het leveren van informatie aan het departement in beginsel geschiedt op basis van vrijwilligheid. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is de verwachting dat slechts in uitzonderlijke

gevallen een beroep zal worden gedaan op de informatieplicht. Het gaat dan om gevallen waarbij een spoedige verschaffing van de informatie noodzakelijk is; een discussie over de vraag of de informatie moet worden verstrekt is dan niet opportuun. Met het wetsvoorstel wordt verzekerd dat de Minister van lenW te allen tijde kan beschikken over de informatie die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Wet luchtvaart. Een wettelijke informatieplicht maakt duidelijk dat bijvoorbeeld bedrijfsinformatie van luchtvaartmaatschappijen niet kan worden geweigerd met een beroep op een vertrouwelijk karakter. Tegelijkertijd staat niet ter discussie dat de Minister van lenW die informatie opvraagt ten behoeve van eigen gebruik in het kader van een bepaald doel, zoals een wettelijke taak, niet doof is voor kanttekeningen ten aanzien van de verstrekte informatie; wanneer een luchtvaartmaatschappij aangeeft dat informatie om bedrijfseconomische redenen vertrouwelijk wordt verstrekt, moet met die omstandigheid rekening worden gehouden wanneer bijvoorbeeld een verzoek wordt ingediend op grond van de Wet open overheid; vertrouwelijk verstrekte informatie wordt normaliter niet verstrekt aan derden.

De leden van de D66-fractie hebben het advies van de Raad van State geraadpleegd. Zij hebben naar aanleiding van het advies en de aangegeven wijzigingen van de regering nog enkele vragen. De Raad van State vindt de voorgestelde informatieplicht verstrekend. De regering geeft aan dat er geen niet-wettelijke alternatieven zijn. Heeft de regering hier nader contact over gehad met de Raad van State? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke niet-wettelijke alternatieven stelt de Raad van State voor en wat is daarvan de appreciatie van de regering? De Raad van State geeft aan dat het wenselijk is om nader uit te werken ten behoeve van welke concrete taken en bevoegdheden welke informatie noodzakelijk wordt geacht. Deze leden vragen de regering of er kaders kunnen worden bepaald waarin de informatieplicht mag worden aangewend. Zij onderschrijven het belang van informatieverstrekking aan het ministerie door luchtvaartexploitanten, maar nemen anderzijds ook kennis van het standpunt van de NVL dat zij de voorgestelde informatieplicht overbodig acht, gezien altijd is voldaan aan informatieverzoeken. Deze leden vragen de regering daarom of zij verder kan concretiseren welke informatie noodzakelijk wordt geacht per doeleinde. Kan de regering met deze kaderstelling eerst uitgaan van de wil van een exploitant om mee te werken aan een informatieonderzoek en het vertrouwen in exploitanten om dit te doen, totdat over wordt gegaan op een verplichting? Zo ja, op welke manier kan een dergelijke kaderstelling verwerkt worden? Zo nee, wat zijn hierbij de overtuigingen?

Zoals ook hiervoor is aangegeven blijft de insteek dat het leveren van informatie aan het departement in beginsel geschiedt op basis van vrijwilligheid. Dit is een voortzetting van de bestaande praktijk. Een beroep op de informatieplicht is alleen voorzien in uitzonderlijke gevallen waarbij een spoedige verschaffing van de informatie noodzakelijk is en een mogelijke discussie over de wenselijkheid om informatie te verschaffen niet opportuun is. Hiermee wordt verzekerd dat de Minister van lenW te allen tijde kan beschikken over die informatie die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Wet luchtvaart. Ook met betrekking tot bedrijfsinformatie van luchtvaartmaatschappijen ten aanzien waarvan de luchthaven huiverig is deze informatie te delen in verband met vertrouwelijkheid, zorgt een informatieplicht voor duidelijkheid over de verplichting om die informatie te verstrekken. Dat laat onverlet dat de Minister van lenW zorgvuldig moet omgaan met vertrouwelijk verstrekte informatie, zoals ook bij de vorige vraag is aangegeven.

De regering heeft geen nader contact gehad met de Raad van State over niet-wettelijke alternatieven; dat is ook niet gebruikelijk nadat advies is

uitgebracht. Bij het opstellen van het Integraal Afwegingskader ten behoeve van onderhavig voorstel van wet is onderzocht of er niet-wettelijke alternatieven geïdentificeerd konden worden waarmee het beoogde bereikt kan worden, namelijk het te allen tijde verzekerd zijn van de verplichting voor de luchthavenexploitanten om desgevraagd relevante aanwezige informatie te verstrekken. Een dergelijk alternatief is niet gevonden.

De kaders om een beroep te kunnen doen op de informatieplicht worden bepaald door de taken en bevoegdheden van de Minister van IenW op grond van de Wet luchtvaart.

In de memorie van toelichting is een aantal voorbeelden genoemd van concrete informatie waarom gevraagd zou kunnen worden, waaronder milieu-informatie voor het vaststellen van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en luchthavenbesluiten. In het kader van hinderbeperking zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een verzoek om informatie over het aantal nachtvluchten in een jaar of de verdeling van dat aantal nachtvluchten over de verschillende luchtvaartmaatschappijen. Het kan ook gaan om informatie over ernstig gehinderden en/of slaapverstoorden. Artikel 8a.3, tweede lid, bevat de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot, onder andere, een veiligheidsmanagementsysteem. Op grond van het wetsvoorstel kan in de toekomst zo nodig informatie over veiligheidsaspecten worden opgevraagd, zodat beoordeeld kan worden of en zo ja, hoe voorzien moet worden in nieuwe regelgeving. Het kan ook gaan om informatie over de resultaten van een ingevoerd veiligheidsmanagementsysteem.

Ook kan gedacht worden aan de «business case» van een luchthaven met betrekking tot verwacht gebruik. Deze informatie is nodig voor het kunnen vaststellen van regels ten aanzien van de geluidsbelasting en het externe-veiligheidsrisico in een luchthavenbesluit.

Ten slotte zou onder verwijzing naar artikel 8.25a (exploitatieverplichting) en 8.25b (intrekking exploitatievergunning) bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan informatie die van belang is om te beoordelen of de luchthaven goed toegerust is om de operatie op een veilige manier uit te kunnen voeren. Dit zou dan bijvoorbeeld informatie kunnen zijn over de beschikbaarheid van securitypersoneel en bagageafhandelaren.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel B

De leden van de SP-fractie vragen de regering om aan te geven hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het benoemen van bijzondere luchtverkeersgebieden. Ook vernemen deze leden graag of de regering verwacht dat de inwerkingtreding van de SERA-verordening zal leiden tot een toename van benoemingen van bijzondere gebieden/ tijdelijke gebieden met beperkingen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft vanaf 2011 tot en met heden jaarlijks tussen de 15 en 30 verzoeken ontvangen ten behoeve van het instellen van een Bijzonder Luchtverkeersgebied (hierna: BVG) of Tijdelijk gebied met beperkingen (hierna: TGB). Dit aantal betreft zowel goedgekeurde als afgewezen, buiten behandeling gestelde en ingetrokken verzoeken. Als gevolg van de beperkingen door COVID is er een afname in het aantal verzoeken voor BVG's/TGB's waarneembaar: vanaf 2019 worden er jaarlijks tussen de 15 en 20 verzoeken ontvangen.

Voor Defensie liggen deze aantallen rond de 80 beschikkingen per jaar voor de jaren 2009–2012 (vanwege een uitschieter van 145 in 2011), en rond de 45 per jaar voor de jaren vanaf 2013.

De SERA-verordening is sinds 2012 van toepassing. Er is sindsdien geen toename waarneembaar in het aantal verzoeken voor BVG's/TGB's.

Onderdeel D

De leden van de GroenLinks-fractie hebben uiteraard geen bezwaar tegen een Europese harmonisatie van de termijnen van de verslaglegging van geluidsoverlast. Deze leden zijn wel benieuwd of en, zo ja, hoe dit gevolgen kan hebben voor die verslaglegging, de verantwoording van overlast en of dit van invloed is op de mogelijkheid om bij te sturen. Zijn de jaarlijkse verslagen en rapportages die luchthavens en ILT maken voldoende? Lopen we iets mis?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom één jaar uitstel voor de vijfjaarlijkse toets- en herzieningscyclus inzake omgevingslawaaï noodzakelijk is. Kan dit ertoe leiden dat omwonenden langer te maken hebben met te veel geluidsoverlast? Waarom acht de regering dat wenselijk

De wijziging van artikel 8a.48 Wet luchtvaart dient ter implementatie van de wijziging van de EU-richtlijn omgevingslawaaï van 29 juli 2021 (artikel 2, onder 2, van Verordening (EU) 2019/1010 inzake onderlinge afstemming van verslagleggingsverplichtingen op het gebied van de milieuewgeving). Daarin is de datum voor de vijfjaarlijkse toets- en herzieningscyclus voor actieplannen uitgesteld van 18 juli 2023 naar uiterlijk 18 juli 2024. De reden hiervan is dat ingevolge de beoordeling van Richtlijn 2002/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2016 de verslagleggingstermijnen voor geluidsbelastingkaarten en actieplannen moeten worden gestroomlijnd, opdat er voldoende tijd is voor de openbare raadpleging over de actieplannen. Om dit te bewerkstelligen is de termijn voor de toetsing of herziening van de actieplannen eenmalig met één jaar uitgesteld. Daardoor zullen de lidstaten vanaf de vierde ronde van deze vijfjaarlijkse toets- en herzieningscyclus ongeveer twee jaar de tijd hebben tussen het opmaken van de geluidsbelastingkaarten en het voltooiën van de toetsing of herziening van de actieplannen, in plaats van één jaar zoals op dit moment het geval is. Voor de daaropvolgende ronden zal de periode van vijf jaar voor de toetsing of herziening worden hervat. Een nota van wijziging is bijgevoegd om dit laatste te verduidelijken in de bepaling. Deze wijziging heeft geen gevolgen voor bestaande periodieke rapportageverplichtingen die voortvloeien uit andere verplichtingen dan de EU-richtlijn.

Voorts vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie of de regering kan toelichten waarom zo actief gebruikgemaakt wordt van de interim-wet stad- en milieubenadering en (binnenkort) de Omgevingswet om extra geluidshinder toe te staan? Deelt de regering dat het streven, ook van de Wet luchtvaart, moet zijn om de geluidshinder (in dit geval van vliegtuigen) te beperken tot de adviesnormen van de WHO? Waarom is dat niet opgenomen in het wetsvoorstel?

In 2018 heeft de WHO in de «Environmental Noise Guidelines for the European Region» aanbevelingen gedaan over geluid voor wegen, spoorwegen, luchtvaart en windturbines (omgevingsgeluid). In deze WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid is voor luchtvaart de aanbeveling gedaan om de geluidbelastingen door vliegverkeer te reduceren tot 45 dB L_{den} en 40 dB L_{night} met het oog op de gezondheid van bewoners die aan vliegtuiggeluid worden blootgesteld en daartoe passende maatregelen te nemen. Ter uitvoering van een Kamermotie is over deze WHO-richtlijnen

advies uitgebracht door het RIVM.¹ De Staatssecretaris van IenW zal de Tweede Kamer informeren over de uitwerking van de aanbevelingen in dit advies.

Het onderhavige voorstel van wet staat los van de Interimwet stad- en milieubenadering en de Omgevingswet. Hoewel de regering de noodzaak tot het beperken van geluidsoverlast door de luchtvaart onderschrijft en daarom ook in haar Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022² heeft uitgesproken om die reden het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol te beperken tot 440.000, voert het te ver daar in het kader van dit wetsvoorstel op in te gaan.

Onderdeel E

Inleiding

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom de informatieplicht specifiek gaat gelden voor de onderwerpen economie, milieu en veiligheid. Deze leden willen weten of de regering van plan is om op termijn dit ook te laten gelden voor andere onderwerpen.

De informatieplicht is niet beperkt tot de onderwerpen economie, milieu en veiligheid, maar strekt zich uit tot alle taken en bevoegdheden van de Minister van IenW op grond van de Wet luchtvaart. De genoemde onderwerpen zijn wel de aanleiding geweest om met een voorstel tot een informatieplicht te komen.

De leden van de VVD-fractie willen weten voor welke sectoren in Nederland ook een soortgelijke informatieplicht geldt. Deze leden willen weten hoe de informatieplicht is geregeld in Duitsland en België, die grenzen aan Nederland en in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Turkije, Qatar en de Emiraten, die grote overstapluithavens hebben.

Een soortgelijke informatieplicht bestaat bijvoorbeeld op grond van artikel 78 van de Elektriciteitswet 1998 en op het terrein van vervoer op grond van artikel 96 van de Spoorwegwet. Over informatie hoe een informatieplicht in andere landen is geregeld beschikt de regering niet.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de informatie nu vrijwillig wordt gegeven door luchthavenexploitanten. Deze leden willen weten hoe vaak per jaar het ministerie de informatie vraagt. Graag ontvangen deze leden een overzicht per luchthaven, waarin staat hoe vaak de informatie vrijwillig wordt gegeven en hoe vaak niet. Deze leden willen weten of de regering signalen opvangt dat luchthavenexploitanten de informatie niet meer vrijwillig willen geven. Ook willen deze leden weten in hoeverre er geen vertrouwen is in luchthavenexploitanten om de informatie vrijwillig te geven.

Deze leden willen weten wat er gebeurt als luchthavenexploitanten straks niet op tijd de informatie kunnen geven. Deze leden willen weten of er dan een boete of zelfs een licentie-intrekking kan worden opgelegd.

Het aantal verzoeken om informatie wordt niet stelselmatig bijgehouden. De regering houdt het vertrouwen dat luchthavenexploitanten informatie normaliter vrijwillig blijven verstrekken; er zijn geen signalen van het tegendeel. Dat laat onverlet dat de informatieplicht noodzakelijk kan zijn om in bijzondere gevallen een spoedige levering van informatie te verzekeren.

¹ Motie lid Schonis (35 000-A-60)

² Kamerstuk 29 665-432

Ter handhaving van de informatieplicht kan in het uiterste geval een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opgelegd worden. Van het kunnen intrekken van de exploitatievergunning is geen sprake.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken van de uitvoering is van de aangenomen motie-Koerhuis (Kamerstuk 32 847, nr. 738) over het beleidsneutraal overzetten van geluidsregels van onder andere luchtvaart en hoe het Bestuurlijk Overleg met de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS) hierover is gegaan op 12 juli jl.

Op de uitvoering van de motie-Koerhuis door het kabinet is de Staatssecretaris van IenW al ingegaan in haar antwoorden d.d. 27 juni 2022 op de vragen van het lid Koerhuis hierover, waarbij zij verwees op de eerdere antwoorden op gelijklopende vragen (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3271, met name antwoord nr. 4). Graag verwijs ik daarnaar. Het gesprek hierover loopt nog. Over het resultaat daarvan zal de Kamer vanzelfsprekend geïnformeerd worden.

De leden van de SP-fractie steunen het verruimen van de informatieverplichting voor de exploitanten van de Nederlandse luchthavens. Zij hebben meermaals ervaren dat bewindspersonen over onvoldoende instrumenten beschikken om te sturen op zaken als de omgevings- en milieueffecten van de luchtvaart, de aantallen vluchten of de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden in de sector. Deze leden verwachten dat het opnemen van deze nieuwe artikelen zal bijdragen aan een sterkere regierol vanuit de overheid ten aanzien van de luchtvaart.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zeer te spreken over het voornemen om meer verantwoordelijkheid en meer regie te nemen op het luchtvaartdossier. Te lang is de luchtvaart een zelfregulerende sector geweest waarbij de overheid vooral dienend was aan de bedrijfsbelangen. We moeten toe naar een luchtvaart die dienend is aan Nederland, waarbij de brede maatschappelijke belangen van gezondheid, klimaat, leefbaarheid, economie en bereikbaarheid tegen elkaar worden afgewogen, wetende dat we voor die eerste harde grenzen hebben en die twee laatste een belang, maar geen recht zijn. Daarvoor is het van groot belang dat de Minister ook kan kiezen tegen het directe belang van de luchtvaartsector, en dat kan alleen als deze verplicht is om alle relevante informatie te leveren, ook als dat de luchthavens en hun primaire klanten even niet uitkomt.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het essentieel voor de grote omslag waar de sector voor staat dat de Minister zelf verantwoordelijkheid neemt en daarvoor verantwoording aflegt aan de Kamer. Zij verwachten van de Minister goed gebruik te gaan maken van zijn nieuwe mogelijkheden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat de klimaatcrisis hier is. De Aarde is al opgewarmd met 1,1 graad (bandbreedte 0,8 – 1,3 graden) en het zal dus een maximale inspanning vragen om de opwarming te beperken tot een maximum van 1,5 graad, zoals is afgesproken in het Parijsakkoord. Deze leden toetsen wetsvoorstellen op hun inhoud, maar ook in deze bredere context van het Parijsakkoord. In het voorliggende wetsvoorstel zien zij dat er enkele wijzigingen worden gedaan in de Wet luchtvaart. Zij vragen de regering of het een bewuste keuze is geweest om daarbij geen enkele wetswijziging voor te stellen die eraan zal bijdragen dat de opwarming die veroorzaakt wordt door de luchtvaart afneemt. Graag een reflectie. Deze leden vinden dit een onverantwoorde keuze en meer dan een gemiste kans. Kan de regering reageren op deze kwalificatie?

De regering onderschrijft het belang van het tegengaan van klimaatverandering, maar dit onderwerp valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken verder op dat er de afgelopen jaren inderdaad veel is misgegaan rondom de MER-procedures voor luchthavens. Rekenen met onrealistische waardes, invoergegevens aanpassen, dubbele stikstofboekhoudingen bijhouden. Sinds de eerste fouten werden ontdekt in het najaar van 2017 (in documenten die ook veel verder teruggaan) lijkt er een continue stroom van onthullingen op gang gekomen. Deze leden vragen de regering om hierop te reflecteren en een afdoende verklaring te geven voor het feit dat er zo veel misstanden boven tafel zijn gekomen. Of noemt de regering dit geen misstanden? Hoe noemt ze dit dan? Hoe kon dat gebeuren? Komt dat echt alleen door een gebrekkige informatiepositie van de rijksoverheid? Of hebben andere factoren (zoals bijvoorbeeld politiek wensdenken) daar ook aan bijgedragen?

Voor wat betreft Lelystad Airport en de MER kan gesteld worden dat de Commissie voor de m.e.r. advies heeft uitgebracht over het MER uit 2014, een aanvulling op het MER uit 2014 en over de actualisatie van het MER uit 2018. Zowel in 2014 als in 2018 heeft de Commissie voor de m.e.r. geoordeeld dat het MER volledig is en dat het MER alle informatie bevat die nodig is om het milieubelang volwaardig te kunnen meewegen bij het besluit.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat ook recent weer duidelijk werd dat in het verleden (2007/2008) de relevante bevoegde gezagen van alles hebben laten mislopen rondom het opstellen van de MER en het LVB 2008. Kan de regering ingaan op de recente publicatie van SchipholWatch?³

Kan de regering aangeven waarom de MER MLT nooit gemaakt is? Kan de regering aangeven waarom – bij het uitblijven van de MER MLT – toch is vastgehouden aan de tekortschietende MER KT? Wat betekent dit voor de huidige legaliteit van Schiphol? Op welke manier is er geen sprake van dwaling bij het opstellen van het LVB 2008? Is de regering bereid hier een onderzoek naar te verrichten? Zo nee, waarom niet?

Anders dan gesuggereerd wordt in het door de leden van de PvdD aangehaalde artikel is ter onderbouwing van het LVB 2008 een volledige m.e.r. procedure afgerond. De Commissie voor de m.e.r. heeft daarop ook aangegeven dat dit voldoende onderbouwing was voor de toenmalige wijziging van het LVB. Daarnaast had de Commissie voor de m.e.r. een aantal aanbevelingen voor het vervolg. Na deze verankering van het LVB 2008 werd vanuit de Alderstafel in 2008 een eerste advies uitgebracht dat aanbevelingen en uitgangspunten voor een nieuw geluidstelsel op Schiphol bevatte. Dit leidde uiteindelijk tot de breed gedragen wens om te komen tot een Nieuw Normen- en Handavingsstelsel (NNHS). In verband met de langzamere groei van het aantal vliegtuigbewegingen dan eerder werd verondersteld, werd in 2008 geconstateerd dat aanpassing van het LVB voor 2012 niet nodig was. Alle inspanningen waren er dus op gericht om het NNHS in wet- en regelgeving te verankeren. Vanaf de jaren 2010–2012 wordt in de praktijk (toen door middel van een experiment) conform de regels van het nieuwe stelsel gevlogen, via het zogeheten anticiperend handhaven door de ILT.

³ Website SchipholWatch, «Schiphol regelde met list en bedrog een nieuwe vergunning», 10 oktober 2022 (<https://schipholwatch.nl/2022/10/10/schiphol-regelde-met-list-en-bedrog-een-nieuwe-vergunning/>)

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie kunnen zich inhoudelijk goed vinden in de meeste van de voorgestelde wijzigingen. Het verbaast deze leden dat er nog geen manier was voor de regering om cruciale informatie af te dwingen bij partijen als Schiphol. Maar zij lezen ook dat de NVL stelt dat er altijd voldaan is aan informatieverzoeken vanuit de rijksoverheid. Deelt de regering die mening? En hoe is dit voor andere overheden dan de rijksoverheid? En voor omwonenden?

De regering bevestigt dat tot op heden is voldaan aan informatieverzoeken vanuit de rijksoverheid. Over gegevens in hoeverre voldaan is aan verzoeken om informatie vanuit andere overheden en omwonenden beschikt de regering niet.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen verder waarom er slechts is gekozen voor het verlangen van informatie aangaande drie thema's (milieu, veiligheid en economie). Waarom ontbreken daarbij bijvoorbeeld klimaat, natuur, gezondheid en (geluids)hinder? Dekken de huidige onderwerpen alle negatieve effecten die de luchtvaart veroorzaakt en waar de rijksoverheid een verantwoordelijkheid heeft?

Kan de regering verder aangeven waarom ervoor is gekozen om alleen informatie te verplichten voor het voldoen aan de Rijkstaken vanuit de Wet luchtvaart? Waarom is er niet voor gekozen een plicht in te stellen voor het delen van informatie ten behoeve van alle wettelijke taken die de overheid heeft? Zijn andere ministeries met andere taakstellingen (zoals het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) ook bevoegd om voor hen relevante informatie op te vragen? Kan bijvoorbeeld met de voorgestelde informatieplicht de benodigde informatie worden afgedwongen om beleid te maken waarmee kan worden voldaan aan de klimaatdoelstellingen van Parijs? Of om, ten behoeve van de volksgezondheid, te voldoen aan de WHO-norm voor luchtkwaliteit of geluidshinder?

De informatieplicht dekt alle taken en bevoegdheden van de Minister van IenW op grond van de Wet luchtvaart. De onderwerpen milieu, veiligheid en economie zijn de aanleiding geweest voor dit wetsvoorstel, maar het wetsvoorstel is dus niet beperkt tot deze onderwerpen. De term milieu is daarbij overigens geen afgebakend begrip en kan tevens andere door de leden van de Partij voor de Dieren-fractie genoemde onderwerpen behelzen.

Vanwege de primaire bevoegdheid van de Minister van IenW waar het de luchtvaart aangaat is er voor gekozen een informatieplicht in de Wet luchtvaart voor te stellen. Verzoeken om informatie van andere ministers op basis van andere wetgeving vallen buiten de reikwijdte van de Wet luchtvaart en dit voorstel. Een voorbeeld van een wettelijke informatieplicht op het terrein van een ander ministerie is artikel 78 van de Elektriciteitswet 1998, waarin een informatieplicht ten behoeve van de Minister van EZK is opgenomen. Op het terrein van vervoer is een soortgelijke informatieplicht opgenomen in artikel 96 van de Spoorwegwet.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen verder aan de regering of er geen andere (technische) gebreken zijn die gerepareerd moeten worden in de Wet luchtvaart. Zo is kort geleden het handhavingsverzoek van Mobilisation for the Environment (MOB) afgewezen dat de regering verzocht te handhaven op de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en luchtverontreinigende stoffen. Bekend is dat een wezenlijk deel van de vervuילende stoffen die de luchtvaart veroorzaakt niet valt onder het Activiteitenbesluit en de bijbehorende minimalisatie- en informatieplicht en deze dus ook niet van toepassing zijn. Waarom heeft de regering niet besloten zo'n minimalisatieplicht voor de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen nu toch in de Wet luchtvaart op te nemen?

Uit het afgewezen handhavingsverzoek blijkt ook dat algemene zorgplicht uit de Wet luchtvaart niet dekkend is voor alle vormen van vervuiling en hinder. Is overwogen deze zorgplicht explicieter en ruimer vorm te geven? Zo nee, waarom niet?

Zoals op 14 maart 2022 op schriftelijke vragen van de Partij voor de Dieren is geantwoord⁴ wordt gezien of de uitstoot van ZZS door de luchtvaart de omgeving van luchthavens dusdanig negatief beïnvloedt, dat die uitstoot moet verminderen.

Tijdens het CD Verduurzaming luchtvaart op 16 juni 2022⁵ heeft de Minister van IenW aangegeven dat zodra de informatie over de ZZS uit de luchtvaart beschikbaar is, er wordt bekeken welke vervolgstappen nodig zijn. Daarbij is aangegeven dat het aanpassen van de Wet luchtvaart een mogelijke vervolgstap is.

Het hiervoor genoemde onderzoek naar de ZZS-emissie door de luchtvaart is helaas vertraagd en de resultaten komen naar verwachting in de eerste helft van 2023.

De leden van de PvdD vragen voorts of het klopt dat er geen mogelijkheden zijn binnen de Wet luchtvaart om te sturen op voldoende broeikasgasemissiereductie voor de luchtvaartsector? Is overwogen die omissie te herstellen? Waarom heeft de regering niet besloten de (kunstmatige) rekengrens van 3.000 voet los te laten? Of daarnaast een plicht in te voeren om ook alle emissies boven die grens mee te nemen? Een ander gebrek dat recent werd vastgesteld is dat er nog altijd veel gevlogen wordt met vliegtuigen die gebruikmaken van vervuilde en ziekmakende bleed air. Er zijn allang vliegtuigen op de markt die hier geen gebruik van maken. Waarom is geen uitfasering van vliegtuigen die bleed air gebruiken voorgesteld?

De Wet luchtvaart kent op dit moment geen expliciete mogelijkheden om te sturen op broeikasgasemissiereductie. CO₂-reductie in de luchtvaartsector wordt voor een groot deel op mondiaal (ICAO) en EU-niveau geregeld. Het kabinet stuurt nationaal op de gestelde CO₂-reductiedoelen uit de Luchtvaartnota en ontwikkelt een CO₂-plafond als borgingsinstrument daartoe. In de Luchtvaartnota is tevens aangegeven dat broeikasgasemissies van de volledige duur van vertrekkende vluchten, dus niet alleen onder de 3.000 voet, meegeteld zullen gaan worden in m.e.r.-procedures.

Het is op dit moment niet duidelijk of lucht die van de motoren wordt afgetapt om de cabine van vliegtuigen te voeden (bleed air) leidt tot gezondheidsklachten. Dit stelt de onafhankelijke Nationale Adviesgroep Cabinelucht (hierna: NAC) in haar laatste rapportage die op 13 mei 2022⁶ aan de Kamer is verzonden. Nederland draagt via (eerdere) bijdragen van RIVM en TNO actief bij aan Europese onderzoeken om hier duidelijkheid over te krijgen.

Internationaal onderzoek is noodzakelijk omdat vliegtuigen worden gebouwd op basis van internationale regels en door internationale instanties worden gecertificeerd. Er wordt niet voorzien dat deze instanties als EASA een uitfasering van vliegtuigen die gebruik maken bleed air voorstellen, omdat ook in Europese onderzoeken als FACTS het verband tussen gezondheidsklachten van vliegend personeel en blootstelling aan (chemische) stoffen in cabinelucht niet is aangetoond. Nederland volgt de ontwikkelingen op de voet en ik laat mij hierover door de NAC adviseren. Ik hecht eraan dat iedereen een gezonde en veilige werkplek heeft waarbij geen gezondheidsschade door werk ontstaat.

⁴ Kamervragen (Aanhangsel) 2021–2022, nr. 2050

⁵ Kamerstuk 31 936, nr. 989

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 936

Economie

De leden van de D66-fractie lezen enigszins verbaasd dat het Rijk de vraag naar luchtvaart «selectief zal ondersteunen en daarbij voorrang zal geven aan luchtvaart die de grootst mogelijke waarde heeft voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid». Deze leden vragen de regering meer duiding over hoe zij deze «voorrang» wil verstrekken. Wat is hierbij de rol van de slotcoördinator? Gaat de regering inzetten op het verminderen van korte afstandsvluchten waarvoor andere reismogelijkheden bestaan? Op welke manier gaat de regering dit realiseren? Welke informatie moet hiervoor worden uitgevraagd bij exploitanten? Kan deze informatie ook voor andere doeleinden worden gebruikt?

Op dit moment wordt het in de Luchtvaartnota aangekondigde beleidskader netwerkqualiteit uitgewerkt. Naar verwachting zal dit beleidskader eind dit jaar met de Kamer kunnen worden gedeeld. Met het beleidskader kan het kabinet het belang van bestemmingen voor de Nederlandse economie in kaart brengen en de ontwikkeling van de kwaliteit van het netwerk van verbindingen volgen. Onder vigerende EU regelgeving, zoals de regels voor slotallocatie uit de EU slotverordening, heeft de overheid geen instrumenten om te sturen op bestemmingen. Nederland zal bij de herziening van relevante EU wet- en regelgeving inzetten op meer nationale beleidsruimte voor sturing op publieke belangen, zoals netwerkqualiteit. Indien deze inzet zou resulteren in meer mogelijkheden voor nationale sturing op publieke belangen, kunnen de bevindingen uit het beleidskader mogelijk worden gebruikt voor een nadere invulling van een dergelijk sturingsinstrument. De herziening van de slotverordening, waarvoor de Europese Commissie naar verwachting in 2023 een voorstel zal doen, is een concreet voorbeeld van deze toekomstige aanpassing van het Europese regelgevend kader voor de luchtvaart. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid is het wenselijk om aan te geven voor welke taak of bevoegdheid informatie gevraagd wordt. Informatie kan alleen hergebruikt worden ten behoeve van een wettelijke taak of bevoegdheid.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat in dit voorstel precies wordt bedoeld met het verbeteren dan wel versterken van de netwerkqualiteit. Tevens zijn deze leden benieuwd in hoeverre deze ambitie strijdig kan zijn met de beoogde krimp van het aantal vluchten vanaf Schiphol. Kan de regering dit toelichten?

In de Wet luchtvaart is netwerkqualiteit nu gedefinieerd als: «de directe beschikbaarheid van een omvangrijk, wereldwijd en frequent bediend lijnennet». Met verbetering en versterking hiervan wordt een zo optimaal mogelijke borging van de internationale bereikbaarheid nagestreefd. Deze ambitie is niet noodzakelijkerwijs strijdig met de beoogde reductie van het aantal vluchten vanaf Schiphol: niet iedere vlucht die nu wordt uitgevoerd draagt bij aan de netwerkqualiteit.

Informatieplicht

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe vaak de regering denkt gebruik te maken van deze wettelijke bepaling. Ook willen deze leden weten waarom er een wettelijke bepaling nodig is, indien de verwachting is dat er weinig gebruik van gemaakt wordt en luchthavenexploitanten de informatie altijd verstrekken.

Een beroep op de informatieplicht is alleen voorzien in uitzonderlijke gevallen waarbij een spoedige verschaffing van de informatie noodzakelijk is en een mogelijke discussie over de wenselijkheid om informatie te

verschaffen niet opportuun is. Met de informatieplicht wordt verzekerd dat de Minister van IenW te allen tijde kan beschikken over die informatie die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Wet luchtvaart. Ook met betrekking tot bedrijfsinformatie van luchtvaartmaatschappijen ten aanzien waarvan de luchthaven huiverig is deze informatie te delen in verband met vertrouwelijkheid, kan een informatieplicht voor duidelijkheid zorgen over de verplichting om die informatie te verstrekken. Dat laat onverlet dat de Minister van IenW zorgvuldig moet omgaan met vertrouwelijk verstrekte informatie.

De leden van de VVD-fractie lezen de stelling van de regering dat de enige manier is om te allen tijde verzekerd te zijn dat luchthavenexploitanten relevante informatie verstrekken, een wettelijke verplichting is. Deze leden willen weten waarom er niet wordt ingegaan op het alternatief van de Raad van State, waarin wordt gekeken naar artikel 78 van de Elektriciteitswet 1998 en wat een minder vergaande vorm van de informatieplicht zou zijn. Deze leden zien graag een reflectie van de regering op dit alternatief en willen weten waarom hier niet voor is gekozen.

Het enkel inzage krijgen in gegevens wordt niet voldoende geacht. Het gaat hier niet om een eenmalige controle van een bepaald gegeven, maar om gegevens die voor een nuttig gebruik langdurig beschikbaar moeten zijn voor raadpleging en eventueel beleidsontwikkeling. In het geval van een recht op inzage zou daar dan keer op keer een beroep op moeten worden gedaan, hetgeen weinig efficiënt is.

De leden van de D66-fractie lezen dat de informatieplicht alleen de gegevens betreft die de exploitant feitelijk tot zijn beschikking heeft of kan genereren. Deze leden vragen om een verdere definitie van «genereren». In de memorie staat namelijk dat er niet veel kosten zullen zijn, omdat beschikbare informatie veelal aanwezig is in digitale systemen en daaruit kan worden gegenereerd. Deze leden willen weten hoe de informatieplicht zich verhoudt tot het genereren van informatie die nog niet aanwezig is in digitale systemen, maar feitelijk alleen kan worden verstrekt door de exploitant. Is hierbij ruimte voor onderzoek door de exploitant? Geldt de informatieplicht ook voor deze uitvragen? Worden de regeldruk en lastendruk hierbij vergroot?

De informatieplicht is alleen bedoeld voor informatie waarover de luchthavenexploitant beschikt of waarover de luchthavenexploitant geacht kan worden te beschikken op grond van zijn activiteiten en verplichtingen. De informatieplicht is niet bedoeld om een luchthavenexploitant te kunnen opdragen informatie te leveren die hier niet mee samenhangt.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat bedrijfsvertrouwelijke informatie niet openbaar kan worden gemaakt. Zij vragen zich hierbij echter wel af hoe kan worden voorkomen dat luchthavens zich achter dit principe kunnen verschuilen, zodra zij informatie moeten verschaffen die potentieel nadelig is voor hun bedrijfsvoering. Het lijkt deze leden niet verstandig om de luchthavenexploitanten zelf te laten bepalen wanneer iets als «bedrijfsvertrouwelijke informatie» moet worden beschouwd. Kan de regering hierop reflecteren?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd waar de grens ligt tussen een redelijk belang van de Minister om informatie over aantallen en soorten passagiers op routes en bestemmingen op te vragen en te gebruiken voor het optimaliseren van het bestemmingsnetwerk, versus het belang van luchtvaartmaatschappijen om bedrijfsgevoelige informatie te beschermen. Zijn deze data straks beschikbaar, of kunnen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens deze weigeren?

Het wetsvoorstel voorziet niet in een uitzonderingsgrond om bepaalde informatie niet te verstrekken die de Minister van IenW wel nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden op grond van de Wet luchtvaart. Wel kunnen luchthavenexploitanten aangeven dat bepaalde informatie bedrijfsvertrouwelijk is. De Wet open overheid voorziet met betrekking tot de openbaarmaking van bedrijfsvertrouwelijke gegevens in een uitzonderingsgrond, waarop beroep kan worden gedaan in het belang van de Staat.

Onderdeel F

De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat de informatieplicht alleen van kracht wordt voor burgerexploitanten van de militaire luchthavens. Kan de regering hierop ingaan?

De informatieplicht heeft alleen betrekking op de taken en bevoegdheden van de Minister van IenW op grond van de Wet luchtvaart. Met betrekking tot de militaire luchthavens is de Minister van IenW alleen bevoegd ten aanzien van de burgerexploitant. Ten aanzien van het gebruik van de militaire luchthavens door Defensie is de Minister van Defensie het bevoegd gezag. Omdat het onderhavige voorstel van wet alleen ziet op een informatieplicht ten behoeve van de taken en bevoegdheden van de Minister van IenW kan op de militaire luchthavens waar sprake is van burgermedegebruik alleen een beroep op de informatieplicht gedaan worden ten aanzien van de burgerexploitant op deze luchthavens.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers