

Vergaderjaar 2023–2024

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 1116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2023

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang op een viertal luchtvaartonderwerpen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan drie toezeggingen en een motie van de Kamer. Deze brief stuur ik u mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in verband met het onderwerp van de motie van het lid De Hoop c.s. over periodieke controles op Schiphol¹.

Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Registratiekosten voor drone-exploitanten in andere EU-landen;
2. Periodieke controles door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
3. Tiende update zomerdrukke Schiphol;
4. Verbod korte vluchten Benelux.

1. Registratiekosten voor drone-exploitanten in andere EU-landen

Sinds 31 december 2020 gelden Europese regels voor het vliegen met drones. Deze regels gelden in alle landen van de Europese Unie (EU). De eigenaar van de drone, de exploitant, moet zich registreren ten behoeve van de veiligheid en handhaving. Op grond van de Europese regels dienen lidstaten te zorgen voor de oprichting en instandhouding van een nauwkeurig registratiesysteem voor drone-exploitanten. In Nederland beheert de RDW het exploitantenregister (en ook het register voor het drone vliegbewijs). Bij het Commissiedebat Vliegveiligheid van 6 september jl. is gevraagd naar de kosten van de registratie. Daarbij is aan het lid Koerhuis (VVD) toegezegd de Kamer te informeren over de registratiekosten voor drones in een aantal andere Europese lidstaten.

De RDW stelt jaarlijks de kostendeckende tarieven in Nederland vast. De hoogte van de tarieven wordt bepaald door de kosten die de RDW maakt

¹ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 60.

voor de verschillende diensten zoals beheer, onderhoud en klantenbalie. In 2023 zijn de aanvraagkosten € 23 en de verlengkosten € 13 per jaar. De inschrijving in het register is geldig voor de duur van 1 jaar om zodoende het register actueel en nauwkeurig te houden.

De registratie in het exploitantenregister in België is gratis. In Duitsland zijn de kosten voor een natuurlijk persoon € 20,- en voor een rechts-persoon € 50,-. Het verschil tussen de tarieven is afhankelijk van meerdere factoren zoals de wijze waarop de instandhouding is geregeld, de verhouding tussen de kosten van het exploitatieregister en het register voor het vliegbewijs, en niveau van service.

Hiermee wordt de toezegging van 6 september jl. aan lid Koerhuis inzake de registratiekosten voor drone-exploitanten in andere EU-landen² als afgedaan beschouwd.

2. Controles door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Motie van het lid De Hoop c.s.³ verzoekt de Ministers van IenW en SZW om samen in overleg te gaan met de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om te verkennen hoe er tot een periodieke controle van de arbeidsomstandigheden op Schiphol kan worden gekomen. Met deze brief wordt u geïnformeerd op welke wijze invulling is gegeven aan de motie. Hiermee wordt de motie van het lid De Hoop c.s. als afgedaan beschouwd.

In 10 jaar tijd heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie ruim 800 keer inspecties uitgevoerd op Schiphol.⁴ In die zin is er dus sprake van periodieke controles. Indien met periodiek wordt bedoeld op een vaste frequentie, dan geldt dat dit alleen van toepassing is in het toezicht op de ruim 400 BRZO⁵ installaties in Nederland. Daarvan zijn er ook twee op Schiphol. Sinds de uitbreiding van haar formatie heeft de inspectie als doel om aan 90% van de gezamenlijke BRZO inspecties deel te nemen. Dat zijn inspecties samen met de veiligheidsregio en de omgevingsdienst. Korthedshalve wordt verwezen naar de website van BRZO+ en naar de toelichting in het jaarplan.⁶

Het toezicht op BRZO installaties is een bijzondere vorm van toezicht op de arbeidsomstandigheden bij een zeer specifieke groep werkgevers/bedrijven. Voor het «reguliere» toezicht op de arbeidsomstandigheden geldt dat wet- en regelgeving er expliciet van uitgaat dat er geen vaste frequentie is. Uitgangspunt in wet- en regelgeving en in de werkwijze van de inspectie is dat er op grond van meldingen en risicogericht wordt gewerkt.⁷ De werkwijze van de Arbeidsinspectie is risicogericht, zowel actief (projectmatig gericht op een risico) als reactief/responsief (op grond van meldingen en verzoeken). Naar aanleiding van onderzoek van journalisten naar de arbeidsomstandigheden op Schiphol hebben inspecteurs in september 2022 controles uitgevoerd. Daarbij constateerden ze serieuze tekortkomingen en gevaar voor fysieke overbelasting. En werd duidelijk dat de gehanteerde werkwijze op dit punt een blinde vlek opleverde. De Arbeidsinspectie heeft laten weten dat ze graag eerder

² Kamerstuk 24 804, nr. 197.

³ Kamerstuk 36 200 XII, nr. 60.

⁴ Zie rapportage Schiphol d.d. 11 januari 2023: pdf (overheid.nl).

⁵ Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015, zie Home – BRZO+ (brzoplus.nl).

⁶ Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie, hoofdstuk Cijfers en Feiten, pagina 4 en 5. Zie: Jaarverslag 2022 | Jaarverslag | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl).

⁷ Zie memorie van toelichting bij Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (kst-30552-3). Zie tevens: Werkwijze Nederlandse Arbeidsinspectie | Rapport | Rijksoverheid.nl.

was gegaan. Zoals aan de Kamer ook gemeld was tot september 2022 de fysieke belasting van bagageafhandelaren niet specifiek naar voren gekomen uit risicoanalyse en meldingen.⁸ Blinde vlekken zijn nooit volledig uit te sluiten, maar het is zaak de kans er op zo klein mogelijk te maken. Daartoe is de werkwijze tegen het licht gehouden en op een aantal punten aangepast.

De geïdentificeerde en reeds toegepaste verbeteringen zijn tweeledig. Ten eerste om voor bedrijfsartsen, die uit hoofde van hun beroep zicht hebben op mogelijke beroepsziekten, de drempel om te melden te verlagen. Dit geldt niet alleen voor Schiphol, de inspectie verstevigt de contacten met de hele beroepsgroep via de Nederlandse Vereniging van Bedrijfsartsen. Ten tweede en specifiek voor Schiphol (en andere luchthavens) geldt dat meldingen betreffende de airside zwaarder gewogen worden. Het onderscheid tussen landside en airside is onontkoombaar op een luchthaven. Tegelijk ligt in deze afscheiding een risico van onzichtbaarheid en onvoldoende instructie en toezicht door de werkgever, en toezicht door de toezichthouder, besloten. De Inspectie zal bij haar risicobeoordeling dit aspect een zwaardere weging geven. In algemene zin geldt ook dat een melding die gedaan wordt door een vakbond of vanuit de personeelsvertegenwoordiging altijd in behandeling genomen wordt door de inspectie, ongeacht het onderwerp. Naast deze twee verbeteringen is ook de vorming, in 2022, van de Directie Meldingen en Verzoeken een verbetering. Dit versterkt in bredere zin de analyse over alle meldingen heen en draagt ook verder bij aan het verder vergroten van de informatiewaarde uit alle meldingen.

Onlangs is de Kamer geïnformeerd over een volgende stap in de handhavingstrajecten rond fysieke belasting en blootstelling aan gevaarlijke stoffen op Schiphol.⁹

In het kader van het handhavingstraject in de bagageafhandeling heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie aan ieder van de zes werkgevers een last onder dwangsom opgelegd. Een last onder dwangsom wordt gebonden aan een termijn of termijnen. Onderdeel van dat handhavingstraject is daarmee dat periodiek de voortgang wordt beoordeeld. In het kader van het handhavingstraject in de bagageafhandeling heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie aan ieder van de zes werkgevers de eis opgelegd om te komen tot automatisering/mechanisering. Ook daaraan is een termijn gekoppeld. Ook in dit handhavingstraject zal naar verwachting vervolgens periodiek de voortgang worden beoordeeld.

Ten aanzien van blootstelling aan gevaarlijke stoffen is een tweetal deelbesluiten aan de orde. Het eerste deelbesluit heeft tot eisen aan een aantal werkgevers op Schiphol geleid. Die eisen zijn gericht op het vervangen van dieselaangedreven voertuigen en arbeidsmiddelen ten behoeve van vliegtuigvoorzieningen en het minimaliseren van de mate en duur waarin werknemers worden blootgesteld aan dieselmotoremissie (DME). Daarnaast moet er voor werknemers die blootgesteld (kunnen) worden aan gevaarlijke stoffen een (periodiek) arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) komen. In het kader van dit handhavingstraject zal periodiek de voortgang worden beoordeeld.

⁸ Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt dit. «Ook in het voorbeeld bagageafhandeling Schiphol zien we dat de keuzes van de Arbeidsinspectie transparant, onderbouwd en begrijpelijk zijn.» zie: Focus op onveilige arbeidsomstandigheden | Rapport | Algemene Rekenkamer.

⁹ Tweede Tussenrapportage Handhaving op Schiphol, bijlage bij Kamerstuk 29 665, nr. 482.

Het tweede deelbesluit is nog in voorbereiding. Hierin zal van Schiphol Nederland B.V. worden geëist dat maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gebruik van vliegtuigmotoren rond platforms, en maatregelen die betrekking hebben op het gebruik van Auxilliary Power Units (APU's) en van diesel aangedreven vliegtuigvoorzieningen rond platforms. Omdat bij dit tweede deelbesluit andere belanghebbenden betrokken zijn, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd, zodat alle mogelijke belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om op het ontwerpbesluit hun zienswijze in te dienen bij de Arbeidsinspectie. Op het ontwerpbesluit heeft de Arbeidsinspectie 9 zienswijzen ontvangen van (groepen van) belanghebbenden. De zienswijzen geven aanleiding tot nader onderzoek, waarna de inspectie tot een definitief besluit zal komen over te stellen eisen. Ook in het kader van dit handhavingstraject zal naar verwachting vervolgens periodiek de voortgang worden beoordeeld.

De ILT houdt toezicht op de veiligheid van de luchthaven en de naleving van de milieunormen en -regels. In dit kader is de ILT wekelijks aanwezig op Schiphol voor verschillende thema's. Onderwerpen waar de ILT toezicht op houdt gerelateerd aan arbeidsomstandigheden zijn onder meer veiligheid bij de grondaafhandeling en vermindering van het gebruik van de APU.¹⁰

3. Tiende update zomerdruckte Schiphol

Conform de toezegging in het Commissiedebat Luchtvaart van 1 juni 2022 (Kamerstukken 29 665 en 31 936, nr. 430) en het Vragenuur van 13 september 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 107, item 3) is de Kamer regelmatig geïnformeerd¹¹ over de drukteproblematiek vorig jaar op Schiphol. Hierbij ontvangt u een korte terugblik op het verloop van de zomerperiode dit jaar.

In de zomervakantie (7 juli t/m 3 september) vertrokken 3,7 miljoen passagiers vanaf Schiphol. Gemiddeld waren er 1.339 vliegtuigbewegingen per dag. Ten opzichte van vorig jaar betekent dat een stijging (+12%). Het pre-coronaniveau werd nog niet gehaald (–8%).

De doorstroom bij de beveiliging verliep goed: 95% van de vertrekkende passagiers ging binnen 8 minuten door de securitycontrole. Dit is terug te zien in de waardering van passagiers die van en naar Schiphol reisden, zo blijkt uit onderstaande weergave van de *Net Promoter Score* in de onderstaande figuur. Hierin is een duidelijke verbetering zichtbaar ten opzichte van vorig jaar.

¹⁰ Auxiliary power unit (APU).

¹¹ Kamerstukken 29 665, nrs. 427, 433, 435, 438, 442, 448, 455, 459 en 473.



De maatregelen die Schiphol heeft genomen om de wachtrijen aan te pakken, hebben duidelijk hun vruchten afgeworpen. Dat betekent niet dat alles vlekkeloos verliep. Op sommige momenten hebben aankomende reizigers lang bij de paspoortcontrole of bij de bagageband moeten wachten. Daarnaast blijft Schiphol werken aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden. Op 21 september jl. hebben Schiphol en de zes bagageafhandelaren een gezamenlijk plan van aanpak ingediend bij de NLA. Dit moet er bijvoorbeeld toe leiden dat in april 2024 op iedere werkplek in de bagagekelder een tilhulp aanwezig is.

Gelet op de voortgang die door Schiphol is geboekt en het positieve verloop van de luchthavenoperatie afgelopen zomervakantie, is dit wat lenW betreft de laatste periodieke update over de zomerdrukke op Schiphol.

4. Verbod korte vluchten Benelux

In het Tweeminutendebat Verduurzaming luchtvaart op 25 mei jl. is toegezegd om een juridische analyse uit te voeren. Dit was naar aanleiding van de vraag van lid Kröger in hoeverre het binnen de Benelux-afspraken mogelijk is om korte afstandsvluchten te verbieden, mede in het licht van het Franse verbod op korte afstandsvluchten. In deze brief wordt het juridisch kader m.b.t. commerciële lijndiensten toegelicht. Over de kaders die van toepassing zijn op privéjets bent u eerder geïnformeerd.¹² Met onderstaand antwoord wordt de toezegging aan lid Kröger inzake het verbieden van korte afstandsvluchten binnen de Benelux beschouwd als afgedaan.¹³

Benelux

Het huidige Benelux-verdrag is het Benelux Unie herzieningsverdrag van 17 juni 2008 dat op 1 januari 2012 in werking trad. In dit verdrag bevat artikel 3.2, onderdeel a, een bepaling over samenwerking op het gebied van transport, met oog op vervolmaking van de interne markt en verwezenlijking van de Benelux Economische Unie. Het gaat hier dus om verdere integratie. Voor het verbieden van vluchten biedt het Verdrag geen grondslag.

¹² Kamerstukken 31 936 en 32 813, nr. 1053.

¹³ Handelingen II 2022/23, nr. 85, item 5.

EU-recht

Voor een eventueel verbod is het EU-recht leidend. Daarbij geldt het beginsel van Unietrouw: EU-lidstaten kunnen geen verplichtingen aangaan die tegen het EU-recht in gaan. Het, al dan niet in Benelux-verband, verbieden van korte vluchten kan dus alleen voor zover het in overeenstemming is met het geldende EU-recht.

EU-verordening 1008/2008

EU-verordening 1008/2008 regelt de verlening van commerciële intra-EU luchtvervoersdiensten door EU-luchtvaartmaatschappijen. Op grond van deze verordening mogen Europese luchtvaartmaatschappijen vrij opereren op alle routes binnen de Europese Unie. Artikel 20 biedt de mogelijkheid om in geval van ernstige milieuproblemen tijdelijk de uitoefening van verkeersrechten te beperken of te weigeren, met name wanneer andere takken van vervoer een passend niveau van dienstverlening bieden. De toepassing van deze afwijkende voorziening vereist een concrete nationale grondslag en is slechts mogelijk na goedkeuring van de Europese Commissie. Het artikel schrijft verder voor dat de betrokken maatregel niet mag discrimineren, niet mag leiden tot concurrentievervalsing tussen luchtvaartmaatschappijen en niet restrictiever mag zijn dan nodig is om de problemen op te lossen.

Een concrete wettelijke grondslag voor het tijdelijk verbieden van dergelijke korte vluchten wegens ernstige milieuproblemen ontbreekt in de Nederlandse wetgeving. Bovendien kan het, gelet op het grensoverschrijdend karakter, niet eenzijdig door Nederland vastgesteld worden. Ook wanneer de betrokken landen allen akkoord zijn en de Europese Commissie hier toestemming voor geeft, zou een dergelijke voorziening slechts voor ten hoogste drie jaar mogelijk zijn.

De Franse overheid heeft binnen de voorwaarden van artikel 20 van de verordening recent tot een verbod van korte afstandsvluchten besloten. Daarbij is relevant dat de Franse maatregel uitsluitend drie binnenlandse routes betreft, tijdelijk van aard is en het verbod tot het uitvoeren van vluchten afhankelijk stelt van strenge eisen voor de aanwezigheid van vervangend alternatief vervoer. Om die drie redenen past het besluit van de Franse overheid binnen de restricties van EU-verordening 1008/2008.

Binnen de Benelux zou de toepassing van een artikel 20-verbod per definitie betrekking hebben op grensoverschrijdende vluchten. Daarbij zou toepassing van het artikel voor het instellen van een verbod dus de instemming van België en Luxemburg vereisen – zij zullen dezelfde maatregel moeten toepassen. De toe te passen maatregel zou net als in het Franse voorbeeld tijdelijk van aard moeten zijn, afstemming met de Europese Commissie vereisen en het aanbod van alternatief vervangend vervoer noodzaken.

(Bilaterale en EU) luchtvervoerovereenkomsten met derde landen

Voor een eventueel verbod van korte afstandsvluchten zijn niet alleen de randvoorwaarden van artikel 20 van EU-verordening 1008/2008 relevant. De toestemming voor bepaalde korte afstandsvluchten kan ook voortvloeien uit luchtvervoerovereenkomsten van één van de Benelux-landen met derde landen of EU-luchtvervoerovereenkomsten met derde landen. In deze verdragen zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het toestaan van zogenaamde vijfde vrijheidsrechten, waarbij luchtvaartmaatschappijen uit onder andere de VS, Brazilië of Canada, na het aandoen van Nederland kunnen doorvliegen naar een ander punt in de EU. Het kan daarbij zowel

om grotere of relatief kleinere afstanden gaan. In het algemeen gaat het daarbij overigens niet om bestemmingen binnen Nederland omdat cabotage doorgaans is verboden in deze luchtvervoeroverdragen. Cabotage houdt in dat binnenlands vervoer van goederen of passagiers niet is toegestaan door een buitenlandse bedrijf.

Het niet langer toestaan van dergelijke vluchten kan slechts door het wijzigen van de bestaande verdragen waarvoor ook de toestemming van die derde landen nodig is.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande is de conclusie dat een algeheel verbod op korte afstandsvluchten binnen de Benelux zeer moeilijk te realiseren zal zijn. Zelfs als de landen van de Benelux akkoord gaan met een beperking of verbod, dan zal de Europese Commissie hiermee ook akkoord moeten gaan en betreft het slechts een tijdelijke maatregel.

Samen met België zal wel verder worden verkend welke mogelijkheden er zijn op dit gebied. Er blijft natuurlijk ook contact met andere Europese lidstaten over het al dan niet beperken van korte vluchten.

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