

Vergaderjaar 2022–2023

36 168

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 13 oktober 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Inhoud wijzigingen	2
Administratieve lasten en nalevingskosten	2
Internetconsultatie	3
ARTIKELSGEWIJS	3
Onderdeel B	3
Onderdeel D	3
Onderdeel E – Inleiding	4
Economie	6
Informatieplicht	7
Onderdeel F	8

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.

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?

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?

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 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?

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 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 verstrekkend. 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?

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.

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 herzie-

ningscyclus inzake omgevingslawaaï noodzakelijk is. Kan dit ertoe leiden dat omwonenden langer te maken hebben met te veel geluidsoverlast? Waarom acht de regering dat wenselijk?

Kan de regering toelichten waarom zo actief gebruikgemaakt wordt van de Interimwet 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?

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 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 aan Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Turkije, Qatar en de Emiraten, die grote overstapluchthavens hebben.

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.

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.

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 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 complimenteren de burgers die deze fouten telkens boven tafel hebben gekregen, maar 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?

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?¹ 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?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie kunnen zich inhoudelijk goed vinden in de meeste van de voorgestelde wijzigingen. Het verbaast deze

¹ 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/>)

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 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 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 vervuilende 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?

Klopt het 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?

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 korteafstandsvluchten 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?

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?

Informatieplicht

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verwachting van de regering is dat slechts in uitzonderlijke gevallen een beroep zal worden gedaan op de nieuwe wettelijke bepaling. Deze leden 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.

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.

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 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?

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 voorzitter van de vaste commissie,
Tjeerd de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman