

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging Wet luchtvaart ivm Informatieplicht luchthavens

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

De ontwikkeling van de burgerluchtvaart in Nederland raakt aan diverse publieke belangen, met name leefbaarheid, milieu, veiligheid en economie. De maatschappelijke vraag om meer regie van de minister op de luchthaven Schiphol en de luchthavens van nationale betekenis vraagt om inzicht in ontwikkelingen en relevante informatie om beleid te kunnen ontwikkelen op het terrein van de taken en bevoegdheden van de minister. In de beleidsvorming zullen de adviezen van luchthavenexploitanten waarop het beleid zich richt, gewogen worden om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid te kunnen garanderen. Dit vraagt enerzijds om nauwe samenwerking en anderzijds een heldere rol- en taakverdeling tussen exploitanten en de minister. Hierdoor wordt voor de omgeving helder wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover mag meepraten, meeadviseren of meebeslissen.

Voor militaire luchthavens is de Minister van Defensie het bevoegd gezag. Militaire luchthavens kunnen mede worden gebruikt voor de burgerluchtvaart, indien een vergunning voor burgermedegebruik is verstrekt aan een zgn. burgerexploitant. De informatiebehoefte geldt hier ook. Waar hierna wordt gesproken over de exploitant wordt mede de burgerexploitant bedoeld. Het gaat om informatie bedoeld voor het ministerie voor de ontwikkeling van beleid. Informatie in het kader van de ontwikkeling van beleid voor het burgermedegebruik van een militaire luchthaven wordt gedeeld met de Minister van Defensie.

Een aantal ontwikkelingen vanuit drie publieke belangen vraagt om een versterking van de informatiepositie van het ministerie op het luchtvaartdossier.

1) Milieu

Voor een wijziging van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB), het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB), luchthavenbesluiten (LHB) voor luchthavens van nationale betekenis en luchthavenbesluiten voor militaire luchthavens is veelal een milieueffectrapportage (MER) vereist. Voor de beoordeling daarvan als ook voor beleidsontwikkeling in het algemeen kan de behoefte aan milieu-informatie bestaan. De informatieplicht voorziet daarin.

2) Veiligheid

De Onderzoeksraad voor veiligheid heeft in het rapport 'Veiligheid vliegverkeer Schiphol' aanbevolen dat de minister zijn rol als eindverantwoordelijke voor de veiligheid op Schiphol nader invult. In dat kader zijn door het ministerie diverse maatregelen getroffen om de rolinvulling te versterken. Daarnaast is in de Luchtvaartnota 2020-2050 opgenomen dat het kabinet de rol van het Rijk als verantwoordelijke voor de veiligheid in de luchtvaart versterkt. Er wordt bijvoorbeeld een systeemmonitor voor luchtvaartveiligheid ontwikkeld om het functioneren van het veiligheidssysteem te monitoren (regelgeving en kaders, toelating en handhaving, inrichting (vlieg)operatie en reflectie). In eerste aanleg ligt de focus op de veiligheid van Schiphol. Een ander instrument is dat bij belangrijke besluiten van de minister die leiden tot significante veranderingen in de luchtvaart een integrale veiligheidsanalyse wordt uitgevoerd (in opdracht van het ministerie). Deze brengt de mogelijke gevolgen voor de veiligheid in beeld. Om die eindverantwoordelijkheid adequaat in te kunnen vullen of omdat het anderszins beleidsmatig nodig is, moet de minister desgevraagd kunnen beschikken over relevante informatie die daarvoor nodig is en bij de exploitant van de luchthaven berust.

3) Economie

De beschikbare ruimte voor vliegtuigbewegingen op Schiphol is beperkt. Schiphol is de enige luchthaven in Nederland die op grote schaal transferverkeer afhandelt. Het kabinet wil ruimte op Schiphol voor transferverkeer vanwege het economische belang. Niet-mainport gebonden verkeer (vakantieverkeer) kan op luchthavens van nationale betekenis worden opgevangen. De ruimte die daarmee op Schiphol vrijkomt, kan vervolgens worden benut om de kwaliteit van het (inter)continentale netwerk van Schiphol te versterken. Een selectieve ontwikkeling van Schiphol ter verbetering van de netwerkqualiteit is een publiek belang. Om dit publieke belang te borgen wordt beleid ontwikkeld dat gevolgen kan hebben voor de exploitatie van de luchthaven. Voor de formulering en implementatie van het selectiviteitsbeleid is tijdige informatie nodig die het ministerie niet heeft maar waarover de exploitant van de luchthaven wel beschikt.

2. Wie zijn betrokken?

De luchthavenexploitanten

- De exploitant van de luchthaven Schiphol;
- De exploitanten van een luchthaven van nationale betekenis (Rotterdam The Hague Airport, Maastricht Aachen Airport, Groningen Airport Eelde, Lelystad Airport);
- De burgerexploitant op de militaire luchthavens Eindhoven Airport en vliegveld De Kooy.

Luchtvaartmaatschappijen

De bij de luchthavenexploitanten op te vragen informatie kan mogelijk ook de operatie van de luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven betreffen.

3. Wat is het probleem?

Er zijn een aantal ontwikkelingen die vanuit drie publieke belangen vragen om een versterking van de informatiepositie van het ministerie op het luchtvaartdossier (zie onder 1). Voor die informatie is het ministerie afhankelijk van de goede wil van de luchthavenexploitant om mee te werken of moet het ministerie geld betalen voor informatie. Dit is vanuit governance perspectief onwenselijk. Ook kan het tot vertraging leiden wanneer de beleidsdoelen op gespannen voet staan met de belangen van de exploitant.

Er is momenteel geen wettelijke basis om informatie op te vragen bij de luchthavenexploitant voor beleidsdoeleinden. Deze wettelijke basis bestaat al wel voor inspectiedoeleinden. Als het gaat om beleidsontwikkeling omtrent de taken van de minister kan inzicht in deze informatie wel noodzakelijk zijn.

4. Wat is het doel?

Het doel is de informatiepositie van de minister c.q. het ministerie te verbeteren door een juridische basis te ontwikkelen waarmee het ministerie de exploitant kan vragen om binnen een redelijke termijn voor beleidsdoeleinden noodzakelijke informatie te overleggen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De ontwikkeling van luchtvaart in Nederland raakt aan diverse publieke belangen, met name leefbaarheid, veiligheid en economie. De maatschappelijke vraag om meer regie van het Ministerie van IenW op Schiphol vraagt om inzicht in actuele informatie en ontwikkelingen om beleid te ontwikkelen op het terrein van de bevoegdheden van het ministerie. Deze interventie is te meer gerechtvaardigd omdat het gaat om informatie die momenteel alleen bij de exploitant aanwezig is.

6. Wat is het beste instrument?

Een wettelijke informatieplicht voor luchthavenexploitanten van de genoemde luchthavens voor het binnen redelijke termijn verstrekken van informatie op verzoek van de minister. De Wet luchtvaart is hiervoor het juiste kader. Een informatieplicht kan in de vorm van een wetsartikel in de Wet luchtvaart worden opgenomen. Het is van belang dat dit wetsartikel teruggrijpt op de bevoegdheden op het gebied van veiligheid, milieu en exploitatie/gebruik die de Minister van IenW in die wet heeft. Zie hiervoor tevens bijlage 2.

Overwogen is om de informatieplicht in een convenant vast te leggen, maar uiteindelijk is geconcludeerd dat een wettelijke informatieplicht voor luchthavenexploitanten voor het binnen redelijke termijn verstrekken van informatie op verzoek van de minister het juiste instrument is, omdat uit ervaring is gebleken dat informatie niet altijd op vrijwillige basis snel wordt verstrekt. Hiervoor zouden dan afdwingbare afspraken in het convenant moet worden opgenomen. In dat geval moet de minister naar de burgerlijke rechter als de informatieplicht niet wordt nagekomen. Dit wordt niet wenselijk geacht. De interventie is te meer gerechtvaardigd omdat het gaat om informatie die momenteel alleen bij de exploitant aanwezig is. Een wettelijke basis doet ook recht aan de rol en bevoegdheden van de minister in de Wet luchtvaart.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

7.1 Gevolgen voor burgers

Geen specifieke gevolgen die directe impact hebben op burgers. Er wordt met deze informatieplicht wel gehoor gegeven aan de maatschappelijke wens tot een duidelijkere regierol van het Rijk.

7.2 Gevolgen voor bedrijven

Naar verwachting zal door de minister slechts in uitzonderlijke gevallen voor beleidsdoeleinden, ter vervulling van de taken zoals neergelegd in de Wet luchtvaart, voor de levering van informatie een beroep worden gedaan op de nieuwe wettelijke bepaling. Dit zal leiden tot een beperkte toename van de administratieve lasten voor de exploitant van de betreffende luchthaven(s). De bij de luchthavens beschikbare informatie is veelal reeds aanwezig in digitale systemen en kan daaruit worden gegenereerd. Dit zal naar schatting niet meer dan 14 dagdelen (7 dagen) per jaar in beslag nemen. Naar verwachting bedragen de administratieve lasten naar schatting maximaal 56 uur x 45 euro = 2520 euro per jaar voor de exploitant van de betreffende luchthaven indien de bevoegdheid ook daadwerkelijk in die incidentele gevallen wordt toegepast. Gelet op het belang van de informatievoorziening, zoals uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting, wordt deze toename aanvaardbaar geacht.

7.3 Gevolgen voor de overheid

Met deze maatregel kan het ministerie van IenW sneller en effectiever beleid ontwikkelen. Het voorstel levert voor het Rijk geen extra lasten op. Het formuleren van een informatieverzoek valt onder de reguliere activiteiten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie). Feitelijke toepassing van de bevoegdheid kan wel gevolgen hebben voor de administratieve lasten voor de betreffende luchthaven waaraan het informatieverzoek is gericht. De administratieve lasten zijn immers afhankelijk van de feitelijke toepassing van de gecreëerde bevoegdheid door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.