

Vergaderjaar 2018–2019

35 100

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van artikel 83bis van het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 juni 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van artikel 83bis van het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109).

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

- De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 83bis van het Verdrag van Chicago al in 1981 voor het Koninkrijk der Nederlanden werd geratificeerd, maar dat aanpassing van de nationale regelgeving toentertijd onnodig werd geacht. Men wil weten of er eerder aanleiding is geweest voor opname in de Nederlandse regelgeving. Ze willen graag weten om welke redenen wordt dit nu wel nodig wordt geacht.

Bij de ratificatie van het verdragsartikel werd in eerste instantie inderdaad geconstateerd dat dit geen aanpassing van de nationale regelgeving vereiste. Sindsdien hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die een dergelijke aanpassing nu wel noodzakelijk maken.

Ten eerste heeft de internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) zich in de loop der jaren samen met verdragsstaten nader gebogen over de uitvoering van artikel 83bis. In dat kader is onder meer geconstateerd dat de uitvoering niet alleen ratificatie vergde, maar tevens een concrete grondslag in de nationale regelgeving vereist, die bij de sluiting van eventuele artikel 83bis-akkoorden tussen verdragslanden in de onmiddellijke toepassing daarvan kan voorzien.

Ten tweede kan gewezen worden op het feit dat de internationale verhuur en huur van luchtvaartuigen sinds de vaststelling van het verdragsartikel sterk is toegenomen. Artikel 83bis is met name in het Verdrag van Chicago opgenomen om de internationale huur en verhuur van luchtvaartuigen te versoepelen. Hierdoor ligt de daadwerkelijke toepassing van het artikel

thans vaker voor de hand. Het is daarom nu opportuun de wetgeving voor de uitvoering van dit artikel waar nodig aan te scherpen. Tot slot is de nadere uitvoering van het artikel sterk bepaald door ontwikkelingen in de Europese regelgeving. Met EASA en de Europese Commissie is afgestemd over de juiste invulling van artikel 83bis. De Europese regelgeving bevatte aanvankelijk geen voorzieningen die op de overdracht van toezichtsbevoegdheden zagen. Thans is dat wel het geval. Zo voorziet de recente EASA-basisverordening¹ mede in de overdracht van artikel 83bis toezicht tussen EU-lidstaten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt hiermee rekening gehouden. Het bevat een grondslag voor toezichtoverdrachten met derde landen. Dergelijke overdrachten worden niet door de EU-regelgeving geregeld.

- De leden van de CDA-fractie vragen of aangegeven kan worden wat de gevolgen van deze wetswijziging zouden kunnen zijn in relatie tot de mogelijke Brexit. Ook zien zij graag de relatie met betrekking tot Gibraltar nader geduid.

De huidige EU-veiligheidsregelgeving voor de luchtvaart regelt mede de mogelijke toepassing van artikel 83bis tussen EU-lidstaten. De transfer van een luchtvaartuig hoeft onder die regelgeving slechts bij ICAO gemeld te worden. Wanneer de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) bij de Brexit tot overeenstemming komen zal gedurende een overgangstermijn van 2 jaar het huidige EU-luchtvaartacquis van toepassing blijven voor het VK. Dit geldt dan dus ook voor de artikel 83bis voorzieningen binnen de EU. Wanneer de EU en het VK niet tot overeenstemming komen, dus bij een no-deal, zal de EU-regelgeving voor luchtvaartveiligheid niet langer gelden voor het VK. Dat land zal dan dus als derde land fungeren. De in het wetsvoorstel voorgestelde regels, die specifiek zien op de relatie met derde landen, zouden dan, indien van kracht, van toepassing zijn op het VK. Nederland kan in dat geval met het VK individuele afspraken maken betreffende het toezicht op de veiligheid van geleasede luchtvaartuigen. Bij de overdracht van toezicht dient de verdeling van verantwoordelijkheden bepaald te worden en de overdracht moet bij ICAO gemeld worden.

De status van Gibraltar is momenteel onderdeel van de politieke onderhandelingen tussen de EU en het VK, daarover kan ik thans geen uitspraken doen.

- De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoeveel vliegtuigen door Nederlandse bedrijven worden geleased dan wel in leaseverband worden verstrekt. Graag vernemen zij welke bedrijven het betreft en in welke omvang dit plaatsvindt.

In de luchtvaart bestaan meerdere vormen van leasing van luchtvaartuigen. Het wetsvoorstel ziet niet op al deze vormen.

1. Financial lease. De grote luchtvaartmaatschappijen in Nederland leasen in de regel vliegtuigen van financieringsmaatschappijen. Zij hebben deze vliegtuigen niet in eigendom, maar de toestellen zijn wel gewoon onder de naam van deze maatschappijen in het Nederlandse luchtvaartuigregister ingeschreven. Deze vorm van leasing valt als zodanig buiten de strekking van het wetsvoorstel.

¹ VERORDENING (EU) 2018/1139 VAN HET Europees Parlement EN DE RAAD van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PbEU L212, 2018)

2. Geplande lease in het kader van capaciteitsuitbreiding. Bij deze vorm van leasing huren luchtvaartmaatschappijen luchtvaartuigen van of aan andere luchtvaartmaatschappijen (de zogenaamde dry-lease). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij seizoensgebonden capaciteitsuitbreidingen. In het zomerseizoen is het niet ongebruikelijk dat tijdelijke capaciteitsuitbreiding plaatsvindt op basis van leaseconstructies. Hiervoor kan het toezicht worden overgedragen binnen de mogelijkheden van het wetsvoorstel.
3. Ad-hoc lease. Dit betreft meestal het leasen van vliegtuigen met bemanning (wet-lease) van luchtvaartmaatschappijen binnen of buiten de EU, die worden ingehuurd om een tijdelijk capaciteitsprobleem op te lossen. Het gaat daarbij om acute kortstondige problemen, bijvoorbeeld het niet-inzetbaar zijn van de eigen luchtvaartuigen vanwege een noodzakelijke reparatie van een vliegtuig. In het eerste kwartaal van 2019 zijn circa 35 vliegtuigen gemeld voor ad-hoc lease. Gezien de korte duur van dit soort leaseconstructies leent deze vorm zich in de praktijk niet voor het overdragen van toezicht zoals bedoeld in het wetsvoorstel.

Door bedrijven verstrekte gegevens over leasing die als bedrijfs- en fabricagegegevens dan wel commercieel gevoelige informatie vertrouwelijk aan de overheid zijn meegegeed, kunnen niet openbaar worden verstrekt.

- De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel in lijn is met EU-beleid en -regelgeving. Daarom vernemen zij graag wanneer Nederland voor notificatie aan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie zorg zal dragen.

Op grond van het Verdrag van Chicago moeten de overeenkomsten voor de overdracht van bevoegdheden die krachtens artikel 83bis zijn gesloten aan ICAO genotificeerd worden. Na de notificatie zorgt ICAO voor registratie van de overeenkomst zodat ook andere ICAO-verdragsstaten over de overdracht geïnformeerd zijn en daarmee rekening kunnen houden.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven wordt artikel 83bis van het Verdrag van Chicago deels door middel van de Europese regelgeving uitgevoerd en deels op grond van nationale Nederlandse bevoegdheden.

Met name de overdracht van toezicht aan derde landen is een nationale aangelegenheid. De notificatie van de dergelijke overdrachten zal per geval rechtstreeks door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan ICAO worden gedaan. Daarbij is van belang dat de notificatie een bindende verplichting is die op de Nederlandse Staat zelf rust en door middel van een feitelijke handeling kan worden uitgevoerd.

Notificatie van overdrachten die in het kader van de Europese regelgeving (de EASA-basisverordening) plaatsvinden moeten in beginsel met de Europese Unie worden afgestemd. Omtrent de centrale coördinatie van dergelijke overdrachten zal Europese afstemming plaatsvinden.

- De leden van de Partij voor de Dieren-fractie pleiten voor een krimp van het aantal vluchten. Alle signalen staan immers op rood voor de luchtvaartsector. Klimaat, veiligheid en leefomgeving vragen alle om een serieuze vermindering van het aantal vluchten. In welke mate brengt het voorliggende wetsvoorstel de onvermijdelijke krimp van de luchtvaart een stap dichterbij? Indien dat niet het geval is, waarom is deze gelegenheid niet aangegrepen om de krimp van de luchtvaart te faciliteren?

Het wetsvoorstel voorziet in de nadere uitvoering van een reeds geratificeerde aanpassing van het verdrag van Chicago. Het verdragsartikel faciliteert de mogelijkheid van grensoverschrijdende lease. Daarbij wordt een deel van het dagelijkse toezicht, dicht op de operaties, overgedragen naar de staat van de operator van het uitgeleende luchtvaartuig. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt om de inzet van bestaande vliegtuigen te optimaliseren. Het is niet ongebruikelijk dat Europese vliegtuigen na een druk zomers vakantie seizoen elders in de wereld in de winter worden ingezet, daar waar zich dan een piek in de vraag naar luchttransport voordoet. Deze optimalisatie van het gebruik van toestellen beperkt mogelijk de totale vraag naar aantallen vliegtuigen en beperkt een inefficiënte inzet van transportmiddelen. ICAO-artikel 83bis en de onderhavige wetswijziging kunnen hier dus in positieve zin aan bijdragen.

- De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat deze wetswijziging in de praktijk voor de Nederlandse situatie betekent. Kan de regering bij benadering aangeven hoeveel in het buitenland geregistreerde vliegtuigen er voortaan onder Nederlands toezicht zullen vallen?

Op grond van het wetsvoorstel zouden ongeveer 5 in het buitenland geregistreerde vliegtuigen in aanmerking komen voor overdracht van toezicht aan de Nederlandse toezichthouder. Momenteel worden deze vliegtuigen regelmatig van en naar het buitenland overgedragen door middel van een omslachtige import- of exportprocedure, waarbij de registratie van de vliegtuigen dus wordt gewijzigd. ICAO-artikel 83bis en het wetsvoorstel bieden een mogelijkheid om dit op een eenvoudige manier te regelen.

De Nederlandse en de buitenlandse toezichthouder dienen beide bereid te zijn het toezicht over te dragen/accepteren. Hieraan voorafgaand vindt een beoordelingstraject van de ontvangende toezichthouder plaats door de overdragende toezichthouder. Voor derde landen is een uitgebreide beoordeling noodzakelijk, waarbij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toetst of de toezichthouder in staat is het toezicht uit te voeren naar Nederlandse maatstaven. Voor landen waarmee de Europese Unie een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten is een beperkte beoordeling van de buitenlandse toezichthouder noodzakelijk. Voorafgaand aan een acceptatie van toezichtaanvraag van een buitenlandse toezichthouder zal door de ILT worden meegewerkt aan een audit uitgevoerd door de buitenlandse toezichthouder. Ook beoordeelt de ILT of op basis van capaciteit en middelen kan worden voldaan aan de toezichtverplichting die ontstaat bij het accepteren van de extra toezichtlast. Er zal een tarief worden gesteld voor de beoordeling van een aanvraag voor overdracht.

- Welke gevolgen heeft dit voor het aantal fte dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) nodig heeft om dit toezicht uit te voeren?

Voor Nederlands toezicht op in het buitenland geregistreerde luchtvaartuigen heeft dit tot gevolg dat de tijdelijke in- en uitschrijving van geleasede buitenlandse luchtvaartuigen niet langer noodzakelijk is. De daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor de ILT zullen daarbij vervallen. Het betreft maximaal 5 vliegtuigen die tussen Nederland en Brazilië worden uitgewisseld. Hiermee is ongeveer 0.1–0.2 FTE per jaar gemoeid, de kosten voor deze inspecties worden gedragen door de luchtvaartmaatschappij, omdat het aanvragen voor im- en export betreft en deze staan genoemd in de tarievenregeling.

De gevolgen voor de het aantal FTE hangt van het aantal aanvragen af. Per aanvraag zullen de kosten bestaan uit reis- en verblijfkosten. De inzet

voor een land waarmee EASA een samenwerkingsovereenkomst heeft bedragen 0,1, voor de overige landen is dat 0,2 FTE.

- En andersom, kan de regering bij benadering aangeven hoeveel in Nederland geregistreerde vliegtuigen er voortaan onder buitenlands toezicht zullen vallen?

Voor buitenlands toezicht op Nederlandse luchtvaartuigen zijn momenteel geen 83bis-overeenkomsten gesloten, mede wegens het ontbreken van de regeling waarin het onderhavige wetsvoorstel moet gaan voorzien.

- In welke mate bestaan er verschillen in toezicht tussen de ILT en buitenlandse toezichthouders? Kan de regering dat toelichten?

Binnen Europa is de EASA-basisverordening voor de luchtvaartveiligheid van toepassing, waardoor er tussen EU-landen sprake is van een vergelijkbaar toezicht- en veiligheidsniveau. Het wetsvoorstel ziet echter op niet-EU landen. Bij dergelijke landen zal het verschil duidelijk worden na de evaluatie van de normen en voorschriften door de ILT, zoals in het wetsvoorstel is voorzien. Buitenlandse toezichthouders brengen toezicht-tarieven in rekening. In Nederland is toezicht gratis (ook het door ILT uitgeoefende toezicht in het buitenland).

- Kan de regering uitsluiten dat er, als gevolg van deze wetswijziging, in de toekomst met lagere normen op het gebied van de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof, overige schadelijke stoffen en geluid zal worden gewerkt voor vliegtuigen die in Nederland actief zijn?

Deze wetswijziging heeft betrekking op de overdracht van het toezicht op aan of uit het buitenland verhuurde vliegtuigen. Artikel 83bis van het Verdrag van Chicago ziet daarbij specifiek op de overdracht van bevoegdheden met betrekking tot luchtverkeersregels, de radiouitrusting van luchtvaartuigen, bewijzen van luchtwaardigheid en bewijzen van bevoegdheid van luchtvaartpersoneel. De wijziging heeft dus geen betrekking op maatregelen die er op gericht zijn om de milieu-impact van vliegen te beperken. Overigens kan meer in het algemeen worden opgemerkt dat door de toenemende aanscherping van eisen aan vliegtuigen, aan de gebruikte brandstof en op het gebied van luchtruimgebruik vliegtuigen efficiënter, schoner en stiller worden.

- Welke verschillen bestaan er tussen Nederland en andere landen op het gebied van normen en regels met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof, overige schadelijke stoffen en geluid door vliegtuigen?

De wijze waarop Nederland en andere landen de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof, overige schadelijke stoffen en geluid door vliegtuigen reguleren wordt in steeds sterkere mate bepaald door Europese en mondiale regels. Daarbij is met name in Europa sprake van een toenemende harmonisatie van normen en regels en dus gelijke dan wel vergelijkbare regulering door landen. Het gaat hierbij voor een belangrijk deel om de nadere uitwerking en aanscherping van voorschriften die door de Internationale organisatie voor de burgerluchtvaart (ICAO) zijn geïnitieerd. Zo schrijft de recente EU/EASA-basisverordening nr. 2018/1139 (PbL212) voor dat luchtvaartuigen, dan wel hun onderdelen en uitrustingsstukken op het gebied van geluid en emissies moeten voldoen aan milieubeschermingseisen. Daartoe wordt expliciet verwezen naar Bijlage 16 bij het Verdrag van Chicago, dat standaarden bevat voor de certificatie van luchtvaartuigen. Specifiek voor luchthavens met meer dan 50.000 vliegtuigbewegingen kan ter zake van geluid onder meer worden

verwezen naar de EU-verordening inzake geluid gerelateerde exploitatiebeperkingen (598/2014). Expliciet onderdeel van de verordening zijn bepalingen met betrekking tot welke vliegtuigen mogen worden uitgefaseerd op basis van geluid. Zogenaamde hoofdstuk 1 en 2 vliegtuigen zijn bijvoorbeeld in beginsel verboden op luchthavens in de gehele EU. Terzake van emissies door de luchtvaart is verder relevant het Europese emissiehandelsstelsel (ETS) dat sinds 2012 ook van toepassing is op de Europese luchtvaart. Voorts is van belang dat de 39ste Algemene Vergadering van de ICAO-organisatie in 2016 heeft besloten tot mondiale samenwerking voor het terugdringen van netto CO₂-emissies. In dat verband is een pakket van maatregelen in gang gezet variërend van de ontwikkeling van vliegtuigtechnologieën, nieuwe certificeringsnormen, operationele verbeteringen (bijv. verbeterde grondoperaties en luchtverkeersbeheer) tot toepassing van duurzame alternatieve brandstoffen en op marktwerking gebaseerde maatregelen (MBM's). Mondiaal en in EU-verband wordt momenteel concreet gewerkt aan het Carbon Off setting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). Dit is een MBM waarmee gefaseerd en met een ingroei-systeem een bijdrage wordt geleverd aan de beheersing van de uitstoot van luchtvaartemissies.

- Kan de regering een internationaal vergelijkend overzicht verschaffen?

Nederland heeft geen vergelijkend overzicht van regelgeving waarmee verschillende landen de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof, overige schadelijke stoffen en geluid door vliegtuigen tegengaan. Zoals bij de voorgaande vraag is aangegeven wordt zowel mondiaal als Europees gestreefd naar het bereiken van noodzakelijke milieudoelen voor de luchtvaart door middel van gezamenlijke afspraken en regelgeving. Daarbij is met name binnen Europa steeds meer sprake van geharmoniseerde normstelling waardoor de uitwerking per lidstaat gelijk is.

- Kan de regering uitsluiten dat er, als gevolg van deze wetswijziging, ruimte ontstaat om regelgeving te ontduiken of fiscale voordelen te benutten, zowel in Nederland als in het buitenland? Kan de regering dat toelichten?

De wetswijziging implementeert artikel 83bis van het Verdrag van Chicago. Het artikel ziet specifiek op de overdracht van bevoegdheden inzake luchtverkeersregels, de radiouitrusting van luchtvaartuigen, bewijzen van luchtwaardigheid en bewijzen van bevoegdheid van luchtvaartpersoneel.

In de overdrachtsovereenkomsten die met andere landen worden gesloten worden afspraken gemaakt die ook de naleving van regels op deze terreinen moeten verzekeren. In zoverre zal geen sprake kunnen zijn van het ontduiken van regelgeving op luchtvaartveiligheidsgebied. Artikel 83bis en de wetswijziging hebben geen betrekking op belastingmaatregelen en voorzien daarom niet in voorschriften die het al dan niet benutten van fiscale voordelen reguleren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga